Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico

Atilio A. Boron
y Gladys Lechini
[compiladores]

Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico : lecciones desde África, Asia y América Latina / compilado por Atilio A. Boron y Gladys Lechini - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.
416 p. ; 23x16 cm. (Programa Sur-Sur dirigida por Atilio A. Boron)

Traducido por: Gladys Lechini

ISBN 987-1183-41-0

1. Ciencias Sociales. 2. Hegemonía. 3. Movimientos Sociales. I. Boron, Atilio A., comp. II. Gladys, Gladys, comp. III. Lechini, Gladys, trad.
CDD 300

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Estado / Hegemonía / Movimientos sociales / Neoliberalismo / Nuevo orden mundial / Relaciones sur sur / Tercer mundo

Colección Sur-Sur

Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico

Lecciones desde África, Asia y América Latina

Atilio A. Boron
y Gladys Lechini
[compiladores]

Luis Maira Aguirre
Emir Sader
Samir Amin
Hari Singh
Xu Shicheng
Atilio A. Boron
Adebayo Olukoshi
Musa Abutudu
José Seoane
Emilio Taddei
Clara Algranati
Madeleine Andebeng L. Alingué
Sam Moyo
François Houtart
Gladys Lechini
Garth Shelton
Miryam Colacrai
Jaime Zuluaga Nieto





Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales — **Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Colección Sur-Sur

Director de la Colección: Atilio A. Boron - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinadora del Programa de Cooperación Sur-Sur: Gladys Lechini
Asistentes: Silvia Tordoni / Victoria Mutti

Producción gráfica editorial: Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO
Coordinador: Jorge Fraga
Edición: Florencia Enghel
Diseño Editorial: Miguel A. Santángelo / Lorena Taibo
Marcelo Giardino / María José Gargaglione
Revisión de pruebas: Mariana Enghel / Ivana Brighenti / Virginia Feinmann
Logística y Distribución: Marcelo F. Rodriguez / Sebastián Amenta
Daniel Aranda / Carlos Ludueña

Arte de Tapa: Miguel A. Santángelo

Impresión: Gráficas y Servicios SRL

Traducido por: Gladys Lechini

Primera edición en inglés
Politics and Social Movements in an Hegemonic World. Lessons from Africa, Asia and Latin America
(Buenos Aires: CLACSO, junio de 2005)

Primera edición en español
Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina
(Buenos Aires: CLACSO, mayo de 2006)

Patrocinado por



Agencia Sueca
de Desarrollo Internacional

ISBN-10 987-1183-41-0
ISBN-13 978-987-1183-41-8

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Av. Callao 875, piso 3º C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4811 6588 / 4814 2301 - Fax: (54 11) 4812 8459
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - http://www.clacso.org

Índice

Parte IV
Construyendo un nuevo diálogo entre África, Asia y América Latina

Atilio A. Boron*
y Gladys Lechini**

Introducción

Historia y propósitos

El libro que tenemos la satisfacción de presentar a la consideración del lector forma parte de un proyecto de colaboración académica entre instituciones de América Latina, África y Asia que tiene como objetivo recrear y rediscutir la producción de conocimiento en las ciencias sociales en los países del llamado "Sur" y favorecer su creciente circulación por los medios académicos y el espacio público de nuestros países.

En este marco, los autores de los distintos capítulos han diagnosticado tanto la persistencia y agravamiento de los problemas sociales en nuestras respectivas regiones, como la notoria incapacidad del saber convencional de las ciencias sociales –cuya crisis es reconocida en los mismos centros universitarios de las metrópolis– para dar cuenta de realidades cada vez más complejas y proponer respuestas acor-

* Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Profesor Titular de Teoría Política y Social en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Coordinadora académica del Programa Sur-Sur de CLACSO. Profesora Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

des con las necesidades de las grandes mayorías y los intereses generales de esas sociedades. De ahí la importancia del objetivo a mediano plazo de esta colaboración entre las instituciones del Sur: generar una "masa crítica" de pensamiento sobre cuestiones fundamentales de nuestras sociedades, que incluyen desde el desarrollo económico hasta la democracia, y desde la construcción de una buena sociedad hasta el fin de toda violencia y el reinado de la paz.

Desde los años setenta, tanto el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) como el Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África (CODESRIA, por sus siglas en inglés) comenzaron a desarrollar varias iniciativas tendientes a propiciar una mirada teórica desde el Sur. La crisis política que conmovió a América Latina durante los años setenta y primera parte de los ochenta conspiró contra el éxito de las mismas. Ya en los años noventa, luego de la implosión de la Unión Soviética, y junto al fin de la disputa Este-Oeste, surgieron en los países del Norte, y muy especialmente en Estados Unidos, visiones que, sosteniendo "el fin de las ideologías y de la historia", proponían la primacía de "un pensamiento único" global y salvador que redimiría a nuestras sociedades de todos sus problemas. La eficacia persuasiva de este planteamiento, uno de los rasgos más sobresalientes del triunfo del neoliberalismo, se apoyaba menos en su débil estructura argumentativa y mucho más en la enorme influencia que se desprendía del hecho de que el primado del "pensamiento único" se materializaba en las "condicionalidades" que las instituciones financieras internacionales, sobre todo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, imponían a las exangües economías del Sur, desangradas por la deuda externa y, en algunos casos, especialmente en África, por interminables guerras civiles. Por entonces, pocas voces se levantaron alertando sobre los graves perjuicios que ocasionarían la imposición del modelo neoliberal y la aplicación de medidas que en definitiva beneficiarían a unos pocos. El saber convencional de las ciencias sociales demostró ser incapaz tanto de percibir estas amenazas, que en la mayoría de los países del Sur dieron lugar a una lacerante "eutanasia de los pobres", como de articular una efectiva intervención en la esfera pública que alertase sobre los riesgos que se avecinaban.

Preocupados por las sucesivas crisis y conscientes de la urgente necesidad de repensar lo social desde una perspectiva sureña, a finales de los noventa volvió a tomar fuerza la necesidad y relevancia de sumar esfuerzos para comprender mejor las experiencias, muy similares por cierto, que habían padecido nuestras sociedades a partir de la

imposición de las recetas del Consenso de Washington. Esta inquietud debía traducirse en la tentativa de construir nuevas perspectivas de análisis e interpretación que dieran cuenta de los más diversos aspectos de la realidad de nuestros países y que, por último pero no menos importante, ayudaran a salir de la crisis por una ruta progresiva y emancipatoria.

A partir del año 2000, se inició una nueva ronda de consultas entre varias instituciones académicas del Sur dedicadas a la docencia e investigación en ciencias sociales, con la idea de retomar un diálogo que con el correr de los años se había diluido y que ahora, más que nunca, se hacía necesario desarrollar y fortalecer. De este modo comenzaron los contactos, en un principio a través de mecanismos laxos, que luego se fueron afinando en las discusiones desarrolladas con la participación de académicos en talleres, paneles Sur-Sur y grandes conferencias regionales.

En este contexto, merece mencionarse la conferencia auspiciada por Asdi/SAREC en UPPSALA, Suecia, en el año 2000, con el objetivo de identificar instituciones, temáticas e intereses para desarrollar este tipo de colaboración académica. En septiembre de 2002, CLACSO organizó en Buenos Aires, Argentina, la segunda reunión Sur-Sur sobre "Nuevos desafíos en estudios sobre la paz y el conflicto: ¿qué rol para el Tercer Mundo?", con el objetivo ya más específico de consensuar áreas de interés entre las organizaciones participantes –CLACSO, CODESRIA, Asociación Africana de Ciencia Política (AAPS, por sus siglas en inglés), Organización para la Investigación en Ciencias Sociales en África Oriental y Austral (OSSREA, por sus siglas en inglés), Asociación Asiática de Estudios Políticos e Internacionales (APISA, por sus siglas en inglés), y Red para el Estudio de Conflictos del Sudeste Asiático (SEACSN, por sus siglas en inglés)– para desarrollar proyectos de investigación comparados, identificar problemas que afectan el desarrollo de la cooperación Sur-Sur y explorar las posibilidades de avanzar en el proyecto de construir una visión alternativa a la dominante.

Estos mismos problemas también incidieron en el posterior desarrollo del proceso planificador, tomando mayor tiempo que el esperado para concretar una actividad común. Luego de una reunión *ad hoc* a propósito del Congreso de la AAPS en Durban, Sudáfrica, en junio de 2003, se llegó a la reunión de La Habana, con motivo de la Asamblea General de CLACSO en octubre de ese mismo año. Allí, paralelamente a esta reunión de las Ciencias Sociales de América Latina, se desarrollaron dos actividades específicamente dedicadas a profundizar la coo-

peración académica Sur-Sur: una reunión especial y un taller. La primera estuvo destinada a acordar consensos mínimos sobre temas en torno a los cuales desarrollar una Propuesta de Trabajo entre las instituciones participantes por un período de tres años. El taller apuntó a avanzar en la identificación de perspectivas y problemas comunes sobre la base de los trabajos presentados por académicos de las tres regiones, la mayoría de los cuales están incluidos en la obra que ahora sometemos a consideración del público.

Los temas identificados como relevantes en las reuniones previas, y objeto de discusión en este taller, giraron en torno a cuestiones como la incidencia del orden hegemónico internacional sobre las sociedades de África, Asia y América Latina, y sobre las posibilidades existentes, en este contexto, de fortalecer y ampliar la cooperación Sur-Sur a través del estudio de casos y de distintas problemáticas que afectan a nuestras sociedades, tales como el desarrollo económico, la democracia, la paz y la seguridad, la integración regional y la cuestión campesina. Asimismo se dedicó especial atención a las respuestas de la sociedad civil al conflicto social, a través de la configuración de movimientos populares de nuevo y viejo cuño que bregan por la construcción de un nuevo orden, más justo y humano.

Visiones en disputa sobre el (des)orden internacional actual

Esta sección examina el papel de EE.UU. como potencia global y su impacto sobre la evolución política y económica de las tres grandes regiones del llamado “Sur” y, muy especialmente, la desarticulación política, económica y social que la imposición del modelo neoliberal ha tenido sobre las sociedades de África, América Latina y Asia.

En su trabajo, el sociólogo y político chileno Luis Maira Aguirre se ocupa de reseñar las relaciones entre América Latina y EE.UU. desde una perspectiva histórica. Tales relaciones son calificadas por este autor como asimétricas, dependientes y de una importancia secundaria para los formuladores de la política en Washington, que siempre han mantenido la convicción de que una gran potencia debe imponer sus criterios a las naciones subalternas.

El poder imperial norteamericano se estableció por etapas. El primer círculo de su expansión se encuentra en América Central y el Caribe a fines del siglo XIX y principios del XX. La política del “gran garrote” inauguró la primera fase de lo que habría de ser una activa y

creciente presencia de Washington en América Latina. En las tres primeras décadas del siglo XX le siguió una combinación de “la diplomacia del dólar” con “la diplomacia de las cañoneras”, lo que tuvo como resultado el establecimiento de férreos protectorados. Sin embargo, ya en la década del treinta, F. D. Roosevelt buscó establecer una relación más cooperativa a través de la “política del buen vecino”.

La segunda etapa se inició con la “política de contención” del comunismo, propia de la guerra fría y que perduró hasta 1989. Esta política fue decisiva para determinar el perfil y contenido de las políticas actuales de la Casa Blanca hacia la región. En este período se produjo una fuerte expansión de la influencia norteamericana hacia el sur del continente, unida al establecimiento de un creciente control sobre las economías latinoamericanas y los gobiernos del área. La Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fueron las expresiones institucionales de este proceso. Las diversas situaciones nacionales latinoamericanas fueron pasadas así por el tamiz de su impacto en el balance global entre EE.UU. y la URSS. Sólo dos de ellas tuvieron impacto global en la estrategia norteamericana: la revolución cubana de 1959 y el derrocamiento del dictador Somoza, aliado de EE.UU., en 1979.

Durante todo el período pocos fueron los proyectos globalmente, articulados desde Washington para la región en su conjunto: la “Alianza para el Progreso” del presidente Kennedy, la Política sobre Derechos Humanos del presidente Carter y la Iniciativa para las Américas del presidente Bush padre, que Clinton convirtió en la propuesta de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Asimismo, y a pesar de la adscripción retórica de Washington a la democracia representativa, el gobierno de EE.UU. apoyó o propició el surgimiento de una oleada de dictaduras latinoamericanas en función de sus propios intereses de seguridad entre los años sesenta y setenta.

La tercera etapa se inició con el fin de la guerra fría y el incremento de la marginalidad y falta de significación de los países latinoamericanos para EE.UU. En tanto, la región ha experimentado transformaciones relevantes. A pesar de la instalación de procesos democráticos, las mayorías no han cambiado sus condiciones de vida, generándose un cuadro de desencanto democrático; la región se ha hecho aún más pobre (44% de sus habitantes) y más desigual, acentuando sus peores rasgos históricos. También se ha producido un aumento en la heterogeneidad social y productiva al interior de los mayores países, así como en la región en su conjunto, originando tensiones sociales y

problemas de gobernabilidad. El autor identifica, no obstante, varias subregiones: México, Centroamérica, el Caribe, la región Andina y el Cono Sur, cada una de las cuales plantea problemas diferentes a la estrategia norteamericana.

De este modo concluye que sobre este trasfondo de desinterés norteamericano se están produciendo algunos cambios significativos en el espectro político de los países del área, lo cual podría eventualmente dar origen a nuevas oportunidades para redefinir la relación con la potencia dominante.

En línea con la contribución anterior, el sociólogo brasileño Emir Sader realiza una síntesis de la evolución política de América Latina en el siglo XX marcando tres períodos. En el primero, desde finales del siglo XIX hasta principios del XX, predominaron las economías primario-exportadoras, orientadas por la teoría de las "ventajas comparativas", junto a regímenes políticos oligárquicos. Estos se vieron progresivamente acosados por importantes conflictos sociales, fruto del proceso de urbanización y los inicios de la industrialización. Pero la crisis de 1929-1930 habría de provocar el reemplazo de casi todos los gobiernos del área a causa del desplome del patrón de crecimiento basado en las exportaciones agropecuarias o mineras. El siguiente modelo, gestado a mediados de los años treinta en los mayores países del área, estuvo signado por la industrialización sustitutiva de importaciones y generó nuevos bloques de poder en torno a las burguesías locales y sectores urbanos sindicalizados que expresaban el surgimiento de las clases trabajadoras. Este período culminó a mediados de los años sesenta con la internacionalización de las economías y la consolidación de las grandes corporaciones multinacionales.

El nuevo período, que presenció una disputa política entre tres proyectos diferentes –la alternativa socialista (ejemplificada por la revolución cubana), el nacionalismo militar (Perú) y la dictadura militar (Brasil)– fue introducido merced a golpes militares orientados por la doctrina de seguridad nacional. La crisis de la deuda a comienzos de los ochenta, que súbitamente engendró grandes déficits en las balanzas de pagos de los países del área, decretó la inviabilidad de los proyectos de desarrollo y cerró definitivamente el período "desarrollista", abriendo camino al modelo neoliberal. La década del ochenta fue justamente denominada "década perdida", y las hiperinflaciones que caracterizaron al período fueron abatidas con durísimos programas de estabilidad monetaria y de equilibrio fiscal. De este modo América Latina, se convirtió en cuna y laboratorio de las experiencias del neoliberalismo. El

combate a la inflación fue la piedra angular de la construcción política del modelo hegemónico neoliberal, y la minuciosa aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington fue promovida como el sacrificio obligatorio, si bien transitorio, que las economías dependientes debían hacer para estar en condiciones de retomar el crecimiento. La segunda etapa del neoliberalismo se articuló con los procesos de democratización en marcha desde comienzos de los ochenta, y contó con la conversión de la socialdemocracia a este modelo.

La etapa siguiente se abrió con la crisis mexicana de 1994, a la que le siguieron la asiática de 1997, la rusa de 1998 y la brasileña de 1999. Los nuevos gobiernos latinoamericanos fracasaron al intentar mantener la política de ajuste fiscal, fuente de desequilibrio económico y financiero. El continente volvió a entrar en una nueva crisis, más profunda, probando que luego de dos décadas de programas de estabilización monetaria y de hegemonía neoliberal no sólo no se había retomado el desarrollo, sino que la cuestión social y la inestabilidad política habían empeorado considerablemente. América Latina exhibe estados debilitados en el plano externo, prerrogativas soberanas radicalmente carcomidas, y cada vez menos legitimidad y capacidad de acción en el plano interno. Este se caracteriza por sociedades cada vez más fragmentadas y desiguales, con amplios sectores excluidos de los derechos básicos, con economías carentes de dinamismo propio en un contexto de creciente financiarización, que las convierte en blancos sumamente vulnerables de las periódicas crisis que afectan al sistema financiero internacional. Los conceptos de nación y soberanía, que fueron las bases de las relaciones sociales sobre las cuales se edificó el estado latinoamericano, fueron arrasados por el vendaval neoliberal de las dos últimas décadas del siglo XX. La explosión del endeudamiento externo, sumada al pasaje del modelo hegemónico del capitalismo del "desarrollismo" al neoliberalismo, favoreció la hegemonía del capital financiero sobre las economías del continente. La apertura al mercado internacional, la privatización de empresas estatales, la desregulación económica y la flexibilización laboral fueron en detrimento del capital productivo y del bienestar general de la población.

En este contexto, Sader aborda la trayectoria de la izquierda latinoamericana que, tributaria del movimiento obrero europeo, fue acrecentando su vigor hasta protagonizar algunos de los grandes acontecimientos del continente, tratados con detalle por el autor. Los comienzos del siglo XXI encuentran a América Latina en crisis, con

epicentros en Colombia, Venezuela y los países andinos: Ecuador, Bolivia y Perú. Asimismo, la región se enfrenta con alternativas contradictorias en un cuadro internacional complejo. Los dilemas internos de cada país –prolongar el ajuste fiscal o romper con el neoliberalismo y buscar un modelo alternativo– se expresan en el plano regional por el dilema entre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El economista egipcio Samir Amin analiza el contexto contemporáneo de un mundo único, diverso y desigual, planteándose la posibilidad de construir una modernidad igualitaria sin sacrificar la diversidad. Para Amin, la modernidad está sometida a dos derivas complementarias que golpean a las regiones periféricas del sistema mundial contemporáneo y en particular a los países de África y del mundo árabe. La primera refiere a la contradicción que caracteriza al capitalismo como ideología dominante, que obliga a sacrificar las especificidades locales en aras del desarrollo. La segunda se expresa en una retórica violenta contra la modernidad y a favor del mantenimiento sin cambios de la especificidad cultural amenazada por la globalización. En realidad, plantea Amin, el desafío es transformar la modernidad para hacerla capaz de construir un mundo único, igual y diverso.

Hay dos momentos decisivos en la historia. El nacimiento de la modernidad (y del capitalismo, con la Ilustración) enarbola la idea de que el ser humano, individual o colectivamente, es hacedor de su propia historia. El concepto de razón aparece, pues, indisolublemente ligado al de emancipación, como concepto transhistórico, aunque luego se demuestre su naturaleza histórica. La razón emancipadora se expresa en un tríptico clásico: libertad, igualdad y propiedad. Sin embargo, la ideología libertaria de derecha ha renunciado a otorgarle a la igualdad su estatus de valor fundamental, haciendo desaparecer la ética, pues los seres humanos no son responsables de las desigualdades que provocan. Como la razón burguesa no es emancipadora, deviene en razón instrumental y se desplaza al campo de la economía, igualando “mercado” y “democracia”. Renuncia a ser emancipadora y acepta desempeñar las funciones de una empresa de demolición de la humanidad

El segundo momento decisivo se abre con la crítica de Marx a la razón emancipadora burguesa del Siglo de las Luces, inaugurando un nuevo capítulo que este autor califica de modernidad crítica de la modernidad, y que reemplaza propiedad con fraternidad. Este concepto refiere a la idea de propiedad social ejercida por el conjunto del cuerpo social para su beneficio. En este contexto, el marxismo es para

Amin el instrumento eficaz que permite a la vez analizar los desafíos y definir estrategias capaces de cambiar el mundo.

La ideología del liberalismo mundializado se funda en un concepto empobrecido y exacerbado de la modernidad, donde la diversidad no tiene más lugar. La deriva se define precisamente por el abandono de la dualidad economía/política, que se sustituye por un concepto unilateral de economía "sin política", como se pone en evidencia sobre todo en los países del capitalismo metropolitano.

Al abordar la deriva del Islam político, Amin sostiene que los pueblos musulmanes y el Islam, al igual que en otras regiones del mundo, tienen una historia: la historia de diversas interpretaciones de las relaciones entre la razón y la fe y de las transformaciones y adaptaciones mutuas de la sociedad y de su religión. Pero la realidad de esta historia es negada no sólo por los discursos eurocéntricos, sino también por los movimientos contemporáneos que dicen pertenecer al Islam. Los unos y los otros comparten el mismo prejuicio culturalista por el cual las "especificidades" propias de las diferentes trayectorias de los pueblos y de sus religiones serían de naturaleza intangible, inconmensurable y transhistórica. Al eurocentrismo de los occidentales, el Islam político contemporáneo no opone más que un eurocentrismo de sentido inverso. Por ello, los dos discursos del capitalismo liberal mundializado y del Islam político son perfectamente complementarios.

En un orden internacional dominado por EE.UU., el politólogo malasio Hari Singh debate en torno a la geopolítica de la región de Asia-Pacífico, abordando cuestiones como el balance de poder regional, las instituciones, la economía política internacional y las normas internacionales.

Bajo el supuesto teórico realista de que el orden internacional es una condición de las relaciones internacionales, donde los estados desarrollan patrones regulares de comportamiento sobre la base de normas, reglas, procedimientos y principios, y de que el actual régimen internacional posee una estructura jerárquica, donde los poderosos determinan las reglas de juego y el resto se ajusta a la competencia oligopolística con el esquema de balance de poder, Singh analiza las perspectivas para la región bajo la hegemonía norteamericana.

En su análisis, el primer actor a ponderar es China, potencia regional que ha aplicado una estrategia de llevar la delantera en relación con EE.UU., y una de balance de poder con sus vecinos nucleares, principalmente Rusia e India, y con los estados del Sudeste asiático, en particular Vietnam, manteniendo distancia de Corea del Norte.

Japón también desempeña un rol importante en la arquitectura de seguridad en Asia-Pacífico, sobre todo luego del 11-S, cuando se incrementa su vulnerabilidad y refuerza su cooperación con EE.UU. También aplica una estrategia de llevar la delantera con EE.UU., aspirando a su reconocimiento como una gran potencia y a recuperar su estatus internacional de estado "normal". Al igual que su vecino, Japón también buscó mejorar las relaciones con Rusia, China y Corea del Sur. Aunque las perspectivas de una guerra nuclear entre grandes potencias sean impensables, este no es el caso con un pequeño estado como Corea del Norte, pues EE.UU. no toleraría un cambio en el balance de poder regional que afecte el balance de poder global.

A la dimensión de seguridad debe agregársele en la región la evolución de regímenes económicos transnacionales tales como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), lo cual ha incrementado el rol de EE.UU. en la región, como balanceador de Europa. Es de destacar asimismo el rol de una ASEAN ampliada en funciones y miembros, pero con conflictos internos irresueltos y latentes, entre ellos el componente islámico de las poblaciones de algunos de estos estados.

La globalización ha hecho que los estados tengan dificultades para mantener estructuras políticas cerradas. El ascenso de una agenda económica en la política de la posguerra fría ha reforzado el imperativo democrático en Asia. Los gobiernos estuvieron bajo presión para liberalizar, y así fueron más dependientes del desempeño económico como criterio de legitimidad. Esto reforzó la dinámica democrática del capitalismo en las sociedades de Asia-Pacífico. Pero el capitalismo tiene sus contradicciones, como lo ilustró la crisis financiera de 1997 que paralizó las economías de Corea del Sur y otros países del Sudeste Asiático, exponiendo la personalización del poder político de las elites gobernantes y enfermedades públicas como la corrupción, la connivencia y el amiguismo. También desacreditó el mito del estado fuerte como base para el desarrollo, utilizado por los gobiernos para justificar su autoritarismo. La inflación y el desabastecimiento de productos esenciales desataron reacciones populares bajo la bandera de la reforma democrática. Hubo inestabilidad política, y los regímenes autoritarios en Tailandia e Indonesia fueron reemplazados, al paso que otros fueron forzados a introducir reformas democráticas.

Estos desarrollos se correspondían con los objetivos del nuevo orden internacional impuesto por EE.UU. Pero después del 11-S, EE.UU. abandonó su agenda democrática (salvo para legitimar su inter-

vención) permitiendo que regímenes autoritarios, con poblaciones con mayoría musulmana, utilizaran el mote de "terroristas" para encarcelar a sus opositores. Sin embargo, el gravitante entorno internacional está limitando la capacidad de los gobiernos para recurrir a la represión, como ocurriera rutinariamente durante los años de la Guerra Fría.

El terrorismo global puso en evidencia que los estados ya no tienen el monopolio para amenazar el orden mundial establecido. Paralelamente, los estados han tomado conciencia de que la solución a las amenazas no tradicionales requiere de la cooperación multilateral, fortaleciendo la creencia en las instituciones globales como administradoras de la sociedad internacional. Pero como estas no están exentas de la política de poder, terminan respondiendo a los intereses de los grandes y, en particular, de EE.UU. En cuanto a las instituciones regionales, la ASEAN, que fue funcional durante la guerra fría, ya no lo es más frente a una regionalización del tipo del Foro Asia-Pacífico y del APEC.

Por último, el politólogo chino Xu Shicheng se ocupa de analizar la nueva hegemonía estadounidense después del 11-S sobre la base de la doctrina de nuevo imperio, que tiene como objetivo transformar el mundo en función de los valores de EE.UU. y establecer una *Pax* Americana aprovechándose de las incomparables ventajas que le otorga su poderío económico, político y militar.

Para Shicheng, esta teoría neoimperial constituye una "nueva gran estrategia" cuyo impulso inicial es la reacción frente al terrorismo, pero que justifica la pretensión estadounidense de desligarse de las demandas de sus socios y de las reglas e instituciones globales, desempeñando un papel más unilateral y previsor para enfrentar lo que la Casa Blanca considera como amenazas terroristas. La creciente fuerza económica y militar de EE.UU. en la posguerra fría constituye la base material y el punto de partida para la doctrina neoimperial. La conciencia de un "Destino Manifiesto", que le confiere a la sociedad norteamericana una "misión redentora" y la consagra como el "imperio de la Libertad", es su sustento ideológico. La guerra contra Irak es el inicio de la puesta en práctica de su estrategia global para construir el neoimperio.

Con posterioridad al 11-S, EE.UU. intensificó su estrategia de control de América Latina a través de las relaciones militares, políticas y económicas con los países de la región en general –y muy particularmente con los países andinos–, siendo el ALCA, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo los temas dominantes de la agenda.

Con respecto a China, y a pesar de un reciente entendimiento, la relación con EE.UU. presenta problemas aún sin resolver: Taiwán, los

derechos humanos, el papel de la religión y conflictos comerciales. Bill Clinton se refería a China como “socio estratégico”, en tanto que George W. Bush la menciona como “competidor estratégico”. Las relaciones bilaterales continúan siendo frágiles y volátiles, y EE.UU. continúa actuando para que China “cambie su color”, como lo hace con Cuba. Según el autor, EE.UU. fracasará en el intento.

Sociedad y política en una era neoliberal

Los textos de este capítulo abordan los problemas políticos y sociales de los estados de las tres subregiones en un contexto de hegemonía de EE.UU. y de las instituciones financieras internacionales. Con matices, los autores reconocen los avances hacia procesos más democráticos y transparentes, pero en un marco signado por la influencia negativa de los programas de ajuste estructural y las reformas del estado, que lo han discapacitado para enfrentar los acuciantes problemas derivados de la creciente exclusión social y pobreza provocadas por la aplicación del modelo del Consenso de Washington y la agenda neoliberal. Estos problemas se expresan en conflictos de variado tipo, pero que pueden sintetizarse en el nexo entre seguridad humana, conflictos interestatales y crisis económicas.

En su contribución, el politólogo argentino Atilio Boron analiza las posibilidades y límites del capitalismo democrático en los países de la periferia. Fundamenta su preocupación en el progresivo vaciamiento experimentado por las recuperadas democracias latinoamericanas como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales.

En la práctica, el pseudo-reformismo de las recetas del Consenso de Washington sólo produjo una fenomenal concentración de la riqueza, a través de la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación financiera. Por consiguiente, las mal llamadas reformas no son más que contrarreformas que han acentuado el proceso de involución social, detenido el crecimiento económico, debilitado al estado y, junto con él, a las esperanzas puestas en la democracia. Los ejemplos de Argentina, México y Bolivia dan cuenta de las variadas aristas de este proceso.

Con el estado y la sociedad convertidos en rehenes del mercado, las políticas neoliberales propiciaron un profundo proceso de desintegración y violencia social, cercano al estado de naturaleza hobbesiano. Asimismo, la supeditación de la democracia a la dinámica de los mercados terminó vaciándola de contenido, desalentando la participación

ciudadana, desarticulando las redes de solidaridad social, satanizando al estado y haciendo de la videopolítica el falso sucedáneo de la participación ciudadana. En síntesis, las contrarreformas neoliberales tienen como objetivo hacer que los rigores del mercado actúen como incentivos para motivar conductas supuestamente más racionales e innovadoras de los agentes económicos y políticos.

Para concluir, el autor realiza un diagnóstico pesimista sobre las alternativas de Brasil, con Lula y el Partido de los Trabajadores (PT), los cuales, a pesar de pretender implementar un programa post-neoliberal de reconstrucción económica y social, parecen estar capitulando frente a la extorsión de los agentes internacionales. El trabajo no se limita a criticar las "democracias realmente existentes" y finaliza proponiendo algunas orientaciones básicas de lo que debería ser una política post-neoliberal, fundada en la reconstrucción integral del orden estatal sobre la base de una reforma tributaria (con un modelo de tributación progresiva que erradique la evasión y la elusión tributarias, en particular de las grandes empresas nacionales y transnacionales) y de una profunda reforma política (que perfeccione la calidad de nuestras instituciones y prácticas democráticas). Para ello considera imprescindible emancipar la política de los mercados, a través de un estado dotado de recursos suficientes como para proveer el conjunto de bienes públicos, recuperar la soberanía económica y política perdida, y facilitar la impostergable reconstrucción de la sociedad civil.

El politólogo nigeriano Adebayo Olukoshi, por su parte, aborda la problemática de los países de África, reconociendo la ausencia de consenso en cuanto al enfoque más apropiado para explicar los cambios en la estructura, contenido y dinámica de la política en ese continente. Esta situación ha desencadenado una crisis de la teoría en el estudio de África y ha dividido los análisis entre los llamados afro-optimistas y los afro-pesimistas. Los primeros ponen el acento en todos los avances, haciendo referencia a una segunda liberación o a un renacimiento africano, mientras que los segundos ponen especial énfasis en identificar los problemas que en África impiden avanzar hacia la consolidación democrática.

Los cambios que han alterado el panorama africano son multidimensionales y se verifican tanto en el nivel de la política formal como en los procesos informales que cimientan el sistema político, y han sido generados tanto por factores internos como externos al mismo. La mayor parte de la atención de los estudiosos se concentró

en las instituciones formales y en los procedimientos políticos, porque son más visibles y mensurables. Pero también son relevantes los procesos subyacentes que forjan y remodelan las instituciones formales, especialmente los actores cuyas acciones o inacciones le dan vida al sistema político, aunque lamentablemente estos temas han sido descuidados por los académicos.

Para el autor, los cambios más relevantes en la política africana en los últimos quince años refieren a las reestructuraciones operadas en el ámbito de la competencia política y de la gobernabilidad. En ese contexto también puede observarse la emergencia del pluralismo en los medios informativos. Los años noventa fueron testigo del quiebre del monopolio del estado sobre la propiedad de los medios de información, en un contexto de florecimiento de las asociaciones civiles a nivel local, nacional, subregional y continental, y del surgimiento de nuevos actores políticos que reforzaron el proceso democrático. Los cambios en África también se observan con la caída de los últimos vestigios del colonialismo y del racismo institucionalizado, desde la independencia de Zimbabue en 1980 hasta las elecciones multirraciales en Sudáfrica en 1994.

Otros cambios, aún menos visibles, tienen relación con las transformaciones operadas en la estructura demográfica, que han llevado a la juventud a detentar un rol más prominente en la vida de las sociedades africanas. Un reflejo de ello es la aparición de una generación de nuevos líderes que no han experimentado el gobierno colonial ni tomaron parte en la lucha anticolonialista y de liberación. Pero, como contrapartida, también se observa el desinterés de los jóvenes por la política y su alienación, producto en general del desempleo, que en muchos casos los ha llevado a participar directamente en conflictos internos armados.

También la rápida tasa de urbanización y las migraciones internas asociadas han generado la exacerbación de la dicotomía rural-urbana, el reavivamiento de competencias étnico-regionales/socio-culturales, la proliferación de pandillas urbanas armadas, el crecimiento de la intolerancia y la xenofobia (especialmente hacia los “no nativos”), los crecientes desafíos a la inclusión social en poblaciones cada vez más urbanizadas, la masiva expansión del sector informal, y el crecimiento de nuevas religiosidades desde el sincretismo al puritanismo. Esto ha llevado a la proliferación de políticas contestatarias alrededor de cuestiones como la ciudadanía, los derechos individuales y grupales, el rol del estado y la naturaleza de sus capacidades.

La política post independencia en África estuvo centrada en el rol central del estado y del sector público, en lo que fue considerado el modelo de acumulación del estado intervencionista. Durante los años ochenta este modelo colapsó y se realizaron esfuerzos para reemplazarlo por un marco basado en el libre mercado, que cambiaba las reglas de juego. Se suponía que surgiría una nueva clase media que lideraría la transición democrática, cosa que, lamentablemente, no aconteció. Entre los factores que dan cuenta de esta situación deben mencionarse la crisis económica que se descargó sobre el continente, los realineamientos políticos nacionales e internacionales originados por la desaparición del conflicto Este-Oeste, el radical debilitamiento de los estados africanos, y la paralela y creciente utilización de medios violentos para resolver cuestiones internas. A esto es preciso agregar, como si fuera poco, los efectos de la diáspora africana que priva a esas sociedades de algunos de sus mejores talentos.

Olukoshi demuestra en su trabajo las debilidades de los enfoques convencionales de la ciencia política así como la esterilidad del dualismo afro-pesimista/afro-optimista que considera a la política africana como un terreno exótico, estereotipando las prácticas y experiencias africanas y, debido a su componente básico eurocéntrico, omitiendo registrar los avances y retrocesos históricos que no son ni unilineales ni unidireccionales. El texto termina sugiriendo vías alternativas de interpretación, las cuales abren todo un conjunto de interrogantes que se pueden sintetizar en el siguiente: habida cuenta del fracaso de dos décadas de ajuste estructural, ¿puede este convertirse en la base segura para la construcción de un nuevo contrato social, o será que el continente deberá elaborar un marco alternativo para conseguir su desarrollo? En este sentido, Olukoshi se pliega a los trabajos de Mkandawire, quien sostiene una democracia desarrollista como marco para restaurar el camino del crecimiento económico en África que será, por definición, socialmente inclusivo y democrático.

El politólogo nigeriano Musa Abutudu se ocupa de los desafíos y perspectivas para promover la seguridad humana en África, habida cuenta de los cambios en la naturaleza de los conflictos a nivel mundial ocasionados por el fin de la Guerra Fría. Durante este período, la concepción de la seguridad estaba asociada a la seguridad del estado y, por consecuencia, a la seguridad del régimen o a la seguridad personal del gobernante. La oposición en la política doméstica era percibida como amenaza a la seguridad nacional y así se justificaba su repre-

sión. Los cambios sistémicos, junto a las crisis económicas de los países africanos producto de los programas de ajuste estructural, la ola de liberalización política y el relativo auge de la democracia multipartidaria, entre otros factores, llevaron a rediscutir en África las agendas y procesos, tanto a nivel global como continental y nacional.

Las reformas neoliberales impactaron en las bases del proyecto de estado-nación, minando su legitimidad, engendrando la hostilidad de las masas y haciendo resurgir viejas animosidades, a partir del aumento de los excluidos social y económicamente. La agenda neoliberal marcó la necesidad de ampliar el mercado y reducir el gasto público, retirando los subsidios a varios sectores sociales y productivos y exacerbando la inseguridad de las poblaciones, cuyas protestas por la creciente miseria fueron violentamente reprimidas. Por ello este autor vincula el genocidio económico generado por los programas de ajuste estructural y la globalización, por una parte, y la violencia étnica y comunal que desgarra a África, por la otra.

Para Abutudu, el concepto de seguridad humana está centrado tanto en el individuo como en la comunidad. Las amenazas incluyen todas las formas de privaciones económicas, contaminación ambiental, expansión de enfermedades infecciosas y no infecciosas (como el SIDA y la malaria, respectivamente). El concepto interpela necesariamente al estado como fuente real o potencial de opresión y privaciones, o como aquel que contribuye a situaciones que amenazan la condición de seguridad humana. Esta se enfrenta con el economicismo neoliberal, en tanto generador de crisis económico-sociales y violencia política, como lo prueban los casos de Ruanda, Somalía, Liberia y Sierra Leona, entre otros.

La seguridad humana no se contrapone al concepto tradicional de seguridad. El problema surge cuando esa noción es utilizada por las potencias para reordenar las prioridades en un mundo post Guerra Fría, donde se la interpreta como la seguridad frente a los actos de terrorismo en el marco de "la guerra global contra el terror". De esta manera, los gobiernos africanos son ahora "medidos" en función de la percepción que existe acerca de si están ayudando o no a grupos terroristas.

Movimientos sociales y la cuestión campesina

En esta sección se pasa revista a las nuevas configuraciones de los movimientos sociales que en los tres continentes se oponen a la globalización neoliberal y sus consecuencias, entre los cuales sobresalen las

luchas de algunos movimientos africanos transatlánticos, poco visibles en la bibliografía contemporánea.

Un tema central en las tres regiones es el problema de la reforma agraria y la situación de los campesinos, que es analizada tanto en la subregión del África austral como en el caso específico de los campesinos de Sri Lanka, que debieron abandonar sus cultivos de subsistencia en aras de un modelo exportador según las recomendaciones del Banco Mundial.

En el primer trabajo de esta sección, los sociólogos José Seoane, Emilio Taddei y Clara Algranati se ocupan de las nuevas configuraciones que han adoptado los movimientos populares en América Latina luego de los avances de la mundialización capitalista neoliberal de los años noventa. Si bien las resistencias y los obstáculos interpuestos, más bien localizados y fragmentados, no pudieron impedir la implementación de dichas políticas, hacia finales de la década se comprobó el inicio de un nuevo ciclo de protesta social cuyos sujetos colectivos presentaban nuevos rasgos. En algunos casos, la emergencia de estos nuevos sujetos precipitó la caída de varios gobiernos, originó profundas crisis políticas y produjo el fracaso de iniciativas de carácter neoliberal. Estos movimientos, de base territorial tanto rural como urbana, se han constituido en relación a su identidad étnica y cultural, en referencia a una carencia (los “movimientos sin”, como los “sin techo”, “sin tierra”, “sin papeles”, etc.) o en relación a su hábitat de vida compartido.

En el caso de los primeros, puede observarse el protagonismo de movimientos indígenas (en Ecuador, México y Bolivia) acompañados por movimientos campesinos de significativa presencia nacional y regional (Movimiento de los Sin Tierra de Brasil). En tanto, en el espacio urbano, el grupo más emblemático son los piqueteros de Argentina. Pero también, debido a la multiplicidad de problemáticas derivadas de la polarización social impulsada por el neoliberalismo, han surgido otros movimientos que dan cuenta de la fragmentación y dualización del espacio urbano. Otros sectores sociales, sobrevivientes de una fase anterior de luchas, como los maestros y profesores, los empleados administrativos, los trabajadores de la salud y los empleados públicos en general, convergieron en sus luchas con los nuevos movimientos sociales. Por otra parte, es de notar que en los últimos años se están produciendo procesos de articulación regional e internacional sin precedentes en el continente, a través de la coordinación de movimientos sindicales, de mujeres, estudiantes, ONGs y partidos políticos, estimulados, entre otros factores, por las propuestas emana-

das del Foro Social Mundial (FSM) de Porto Alegre. Los autores subrayan el papel de tres elementos característicos de la práctica constitutiva de la mayoría de los movimientos sociales latinoamericanos: la apropiación territorial, la revalorización de los mecanismos democráticos de participación y decisión, y el surgimiento de "un nuevo internacionalismo" cimentado en el FSM de Porto Alegre o en las campañas contra el ALCA. La respuesta de los poderes establecidos ha sido el "neoliberalismo armado".

La internacionalista de Chad, Madeleine Alingué, pone de relieve el papel de las resistencias y movimientos africanos transatlánticos, sobre todo en el marco de la apropiación del espacio de las resistencias por los activistas anti-globalización, y llama la atención sobre la sorprendente "invisibilidad" de los aportes africanos a la construcción y evolución de las resistencias modernas.

Luego de puntualizar que los afrodescendientes en las Américas y el Caribe son hoy más de 150 millones, se ocupa de la genealogía de las resistencias modernas africanas desde el siglo XV hasta el siglo XX. Junto al comercio triangular de la trata transatlántica de esclavos, se gestaron las primeras resistencias y movilizaciones africanas frente a la doble discriminación de clase y raza, que continuaron hasta nuestros días, con la propuesta de un nuevo orden económico mundial, de la Nueva Asociación Económica para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés) o del nuevo milenio libre de deuda. La autora analiza también las victorias políticas obtenidas por estos movimientos –tales como la acción afirmativa o el reconocimiento del multiculturalismo– y la apropiación de la temática por los académicos, a través de un proceso de formulación y definición interna. Asimismo refiere a las estrategias sociales transatlánticas africanas, que instrumentalizan y combinan diferentes espacios de negociación como el mestizaje, el mantenimiento de la identidad africana a través de la autonomía y la autodeterminación, las movilizaciones jurídicas para obtener procesos de titulación colectiva de tierras y el establecimiento de políticas de etno-educación, y etno-desarrollo.

El sociólogo de Zimbabue, Sam Moyo, analiza la cuestión agraria y campesina en el África austral, dominada por los efectos negativos de los procesos de descolonización, asociados al fracaso en el empeño por conseguir un desarrollo sustentable en un marco democrático. A pesar de las particularidades propias de cada país, existen en el África subsahariana similitudes en torno a las cuestiones sociopolíticas y económicas fundamentales, derivadas de la persistencia de conflictos originados

tanto por la desigual distribución de la tierra, como por la precariedad de los sistemas de tenencia de la misma.

La tierra es la fuente básica de subsistencia de la mayoría de los países del África austral y es fundamental para el desarrollo de la agricultura, el turismo y la vivienda. Esto no es solamente un tema agrario, sino también una cuestión social crítica que remite a la persistencia de patrones inequitativos de asignación de recursos en la división rural-urbana y la división agricultura-industria, y pone de relieve las conflictivas relaciones de clase, género, raza y etnia, en un contexto de marginalización de la mayoría de las poblaciones rurales en la región.

Moyo analiza la incidencia de las expropiaciones realizadas durante la colonización en diferentes países, así como el papel de los proyectos de desarrollo en Sudáfrica, Zimbabue y Zambia para atraer mano de obra migrante de la región. Estas desigualdades fueron a su vez profundizadas luego de la independencia, cuando los esquemas nacionales se articularon con el capital global a través de las instituciones financieras internacionales, la "ayuda al desarrollo" y el sistema internacional de comercio. Sin embargo, entre los años sesenta y setenta, los estados de la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) se movieron entre el enfoque neoliberal y las tentativas de una reforma agraria radical-nacionalista.

El autor también aborda la naturaleza y significado del campesinado en el África austral, que no constituye una clase en sí, pues encierra en su ser las tendencias antagónicas de proletario y propietario, a las cuales se suman las cuestiones de raza y género. Luego se ocupa de la concentración de la propiedad de la tierra, las privatizaciones y el control externo. Sostiene que se ha avanzado poco en la implementación de la reforma agraria y en enfrentar todos los problemas derivados de un desigual acceso a la propiedad de la tierra (en algunos países concentrada en minorías blancas) y de las nuevas concesiones otorgadas a inversores extranjeros.

Las demandas para redistribuir la tierra, tanto por las desigualdades raciales históricas como por las crecientes necesidades de la población negra, han sido una constante en la región. Sin embargo, los gobiernos han subestimado su naturaleza y escala, ignorando las tensiones raciales que aún persisten por una agenda de reformas inconclusa. Los movimientos sociales agrarios, pequeños y con poca estructura, han quedado relegados por el mayor activismo de grupos de clase media que defienden métodos basados en el mercado. Por ello, al no enfrentar apropiadamente el problema de una distribución

desigual de la tierra, se ha alimentado la agitación en pos de reformas radicales. Resolver la cuestión agraria constituye un ingrediente crucial para la reconciliación nacional y el desarrollo, y un elemento esencial para la resolución de la cuestión nacional y de los procesos de democratización.

El sociólogo belga François Houtart, por su parte, explica las causas por las cuales, a partir de 1977, los campesinos debieron abandonar su cultivo de arroz en Sri Lanka en función de las recomendaciones del Banco Mundial, aceptadas por una clase minoritaria de habitantes de Sri Lanka que controlaban el gobierno. Estas recomendaciones apuntaban a transformar la agricultura en una industria de exportación. No tenían en cuenta los efectos sociales catastróficos producidos por la represión de las revueltas de jóvenes campesinos que habían perdido sus empleos.

Frente a la pobreza creciente y a los efectos disolventes de sus políticas, las instituciones financieras internacionales insistieron en recomendar al gobierno de Sri Lanka que profundizara la apertura del mercado, abandonando definitivamente las políticas keynesianas débilmente ensayadas hasta entonces. Este proceso fue acompañando con préstamos para acelerar esas reformas, que luego se suspendieron porque las reformas no se llevaron a cabo de acuerdo con las recetas suministradas por los tecnócratas. Esto llevó al gobierno a lanzar un nuevo ciclo de reformas neoliberales a tono con los dictámenes del Consenso de Washington.

Aunque estas políticas se enfrentaron con una decidida resistencia popular, organizada "desde abajo" por la sociedad civil, tropezaron con un implacable sistema de decisiones a nivel gubernamental, dispuesto a conducir al país hacia su integración en la economía capitalista mundial, pese a que gracias a ello la autosuficiencia alimentaria pasara a ser una cuestión del pasado. Finalmente, el autor concluye que para modificar estas políticas y reorientar los objetivos del desarrollo será necesaria una convergencia de las fuerzas de resistencia social y política locales con las fuerzas y movimientos sociales que operan a escala mundial.

Construyendo un nuevo diálogo entre África, Asia y América Latina

Luego de analizar en los capítulos anteriores los problemas políticos y sociales desde una perspectiva regional, en este capítulo los autores se

ocupan de abordar las posibilidades de avanzar en una cooperación Sur-Sur entre las tres regiones bajo estudio, tratando los casos específicos de las relaciones entre China, África y Sudáfrica, y las políticas exteriores de Brasil y Argentina con los estados africanos y Sudáfrica en particular.

También se contempla la necesidad de construir la cooperación para generar posiciones internacionales más autonómicas, tomando como ejemplo el MERCOSUR, en el Cono Sur latinoamericano, para finalmente concluir con un aporte que propone crear una Tricontinental del conocimiento, a través del fortalecimiento de la cooperación entre las comunidades académicas de las tres regiones para gestar un nuevo proceso emancipatorio.

El politólogo sudafricano Garth Shelton se ocupa de analizar cómo, en el marco de la cooperación Sur-Sur, China busca establecer fuertes relaciones que le permitan enfrentar la hegemonía norteamericana mediante el robustecimiento de la cooperación económica con África. El autor sostiene que China y África, por pertenecer al mundo en desarrollo, no poseen áreas en disputa sino intereses estratégicos comunes, con una visión compartida sobre las principales cuestiones internacionales. Por tanto, mediante el incremento de todo tipo de canales y contactos gubernamentales, se ha procurado coordinar posturas y políticas en relación con temas comerciales y reglas del sistema económico internacional en los principales foros multilaterales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), así como en las cuestiones relativas al comercio bilateral.

El autor pone especial énfasis en analizar la política africana de China, sus relaciones con los estados africanos, particularmente con Sudáfrica, luego del establecimiento formal de relaciones en 1998. En vinculación con este caso, se analizan los esfuerzos desarrollados por ambos gobiernos para avanzar en diversos programas de cooperación en una variedad de áreas, especialmente en la sincronización de políticas referidas a la agenda Sur-Sur, dado que tanto Pretoria como Beijing intentan reestructurar la agenda política y económica global.

Luego de aportar evidencia empírica a favor de sus interpretaciones, el autor concluye que China y África tienen ahora una oportunidad estratégica para dar paso a una nueva etapa de cooperación Sur-Sur que podría ser efectiva en pos de la reforma del presente orden global, brindando esperanza e inspiración a los países subdesarrollados y un nuevo marco para la participación en el debate Norte-Sur.

Por su parte, la internacionalista argentina Gladys Lechini analiza las políticas exteriores de Argentina y Brasil con respecto a Sudáfrica en el contexto de sus relaciones con los estados africanos, con el objetivo de promover una nueva agenda de investigación en un escenario de cooperación Sur-Sur. En el trabajo se discuten dos modelos de cooperación Sur-Sur, a partir de las relaciones de Argentina y Brasil con la nueva Sudáfrica democrática. En el caso de Argentina, la relación se desarrolló en el marco de una política intermitente y por impulsos; y en el caso de Brasil, a través de la persistente construcción de una política africana. Aunque ambos estados latinoamericanos decidieron avanzar en sus relaciones con Sudáfrica, sus estilos y objetivos fueron diferentes. Brasil llevó a cabo una diplomacia política y a la vez comercial, mientras que Argentina se limitó a incrementar las relaciones comerciales y las inversiones sudafricanas.

En este contexto, la forma en que Brasil diseña y operacionaliza su inserción internacional construyendo asociaciones estratégicas constituye un buen ejemplo de las nuevas modalidades que permitirán avanzar en los caminos de una cooperación Sur-Sur más exitosa. En su búsqueda de intereses convergentes en áreas específicas, Brasil ha estructurado un entramado de cooperación con los mismos socios pero en escenarios diferentes. Para el caso bajo estudio, la relación con Sudáfrica resulta central en su estrategia de negociación. Brasil avanza en la cooperación bilateral y luego empuja a la Argentina, su principal socio regional, para negociar a través del MERCOSUR acuerdos de libre comercio con Sudáfrica y la Unión Aduanera del África Austral (SACU, por sus siglas en inglés). Hace lo mismo con la India pero, a su vez, genera un ámbito trilateral, IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), para sostener posiciones comunes en temas donde los tres tienen intereses convergentes en variados escenarios multilaterales, particularmente en el G20.

La autora concluye que una efectiva cooperación Sur-Sur debe ser construida paso a paso, en áreas temáticas específicas y con objetivos precisos, controlando tanto las presiones generadas por los actores más poderosos como la tendencia de los países del Sur a dispersar esfuerzos.

Para la internacionalista argentina Miryam Colacrai, el MERCOSUR ha significado la creación de un singular esquema de cooperación inédito en América del Sur. En este proceso se combinaron una serie de elementos positivos: la consolidación democrática, la conformación de una zona de paz, el incremento de los vínculos fronterizos y un espacio económico común. Su constitución permitió, asimis-

mo, avances significativos en el entendimiento político entre los estados-parte, cooptando también la adhesión de las sociedades nacionales y posibilitando una mayor visibilidad en tanto conjunto y unidad.

A pesar de estas fortalezas, persisten muchas dificultades para consolidar el proceso de integración. Como Colacrai reconoce que una de las debilidades del MERCOSUR radica en el plano de las ideas, se propone reflexionar a partir de los aportes de la "visión constructivista" de las relaciones internacionales porque ofrece mayores posibilidades para crear puentes con otras disciplinas sociales y dar cuenta de explicaciones más complejas.

Luego de abordar las ventajas de tal perspectiva para el relanzamiento del MERCOSUR, analiza algunas ideas-fuerza alrededor de las cuales es posible motorizar ese despegue. Las mismas tienen que ver con una redefinición de la autonomía nacional que incluya necesariamente la perspectiva regional. Considera que es importante asignarle a la "teoría de la autonomía" un lugar en el diseño de políticas, sobre todo porque durante los años noventa hubo, en algunos países y particularmente en Argentina, un malentendido pragmatismo que la desvirtuó como guía de acción.

Colacrai plantea además, la necesidad de corregir el déficit institucional del MERCOSUR, como así también de enfatizar la agenda no económica del proyecto integracionista. Sólo en ese marco, concluye, será factible vincular ideas, instituciones, la participación de la sociedad civil y las comunidades epistémicas en la conformación del "círculo virtuoso" necesario para afianzar este proceso de integración.

Finalmente, el politólogo colombiano Jaime Zuluaga Nieto aborda la posibilidad de recrear en el presente la organización Tricontinental gestada en 1966 en La Habana, a partir de una Tricontinental del conocimiento.

La primera apuntó a constituirse en un espacio de convergencia de movimientos revolucionarios y gobiernos de los estados de África, Asia y América Latina para enfrentar la dominación del capital norteamericano. A pesar de su fugaz existencia, dejó como herencia la idea de la necesidad de articular esfuerzos, intercambiar experiencias y desarrollar formas de solidaridad entre los pueblos y países de estas tres regiones.

Por ello, en los albores del siglo XXI, Zuluaga Nieto se plantea la necesidad de fortalecer las comunidades académicas y científicas para crear las condiciones que permitan el desarrollo del pensamiento críti-

co y la producción de conocimientos para colocarlos al servicio del hombre y la construcción de sociedades solidarias, equitativas y justas.

Al caracterizar a esta fase del desarrollo capitalista como sociedad del conocimiento, se ha colocado a la producción y apropiación del conocimiento como uno de los instrumentos de dominación más eficaces y como campo de lucha por la emancipación.

Sin embargo, a pesar de la rica experiencia acumulada en los países del Sur, la "colonialidad del saber" muchas veces ha impedido aprovechar el rico potencial y nos ha inducido a mirar hacia el Norte. Pero nuestras sociedades enfrentan problemas económicos, sociales y políticos comunes, compartiendo así retos y desafíos, que llenan de contenido la cooperación Sur-Sur. Para ello debemos conocernos mejor a través del fortalecimiento de las comunidades académicas de los tres continentes, definiendo agendas comunes en pos de la construcción colectiva de sociedades con justicia social y libertad.

Emir Sader*

América Latina en el siglo XXI**

NUNCA EN SU HISTORIA América Latina estuvo tan poblada por regímenes políticos democráticos conforme a los cánones liberales como en los inicios del siglo XXI. Después de la sustitución de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) por el de Vicente Fox en México, ligado al hasta entonces opositor Partido Acción Nacional (PAN); la reconversión de los movimientos guerrilleros de Guatemala y de El Salvador hacia la lucha institucional; la reconquista formal de la institucionalidad en Haití; la sustitución del régimen de Fujimori por el de Alejandro Toledo en Perú; la instauración de un proceso formal de alternancia institucional en Paraguay con el fin del gobierno del general Stroessner; y con la transición de las dictaduras militares a regímenes electorales en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Bolivia, América Latina habría instaurado el reinado de regímenes políticos democráticos prácticamente en el conjunto del continente. Sólo Cuba mantendría un régimen que no se corresponde con los criterios liberales de demo-

* Director del Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), Brasil.

** Artículo publicado en Sader, Emir 2004 *La venganza de la Historia. Hegemonía y contra-hegemonía en la construcción de un nuevo mundo posible* (Buenos Aires: CLACSO).

cracia. Incluso el gobierno de Hugo Chávez, en Venezuela, por más que sea acusado por la oposición de dictatorial o autoritario, se instaló conforme a las normas liberales, mediante elecciones y un conjunto de plebiscitos que aprobaron una nueva Constitución para el país.

Es como si, después de haber sido en décadas anteriores un continente de revoluciones, y de haber pasado a ser un continente de contrarrevoluciones, se impusiera una especie de síntesis equilibrada de los dos momentos bajo la forma de democracias generalizadas, que llegaron para quedarse. Regímenes apoyados y legitimados por el voto popular que, poniendo en práctica políticas con la aprobación de la mayoría de la población, expresarían la modalidad latinoamericana de inserción en el modelo de democracia liberal vigente en Estados Unidos y en Europa. Algunos autores llegaron a formular lo que sería el fin de la utopía latinoamericana, como Jorge Castañeda en su libro *La utopía desarmada* (Castañeda, 1994), y la rendición del continente al liberalismo anglosajón, prenunciando el baño de liberalismo al que fue sometido en las dos décadas posteriores.

Estas dos décadas presenciaron las mayores transformaciones concentradas de la historia latinoamericana. Esto exige un balance que posibilite no solamente entender la naturaleza de aquellos regímenes, sino también saber en qué medida permitieron el avance hacia la construcción de sociedades democráticas, para así comprender al mismo tiempo lo que es América Latina, sus problemas y sus potencialidades.

América Latina vive, de forma más clara desde la mitad de los años noventa, su peor crisis económica y social desde los años treinta. Sus economías revelan una enorme fragilidad externa y su inserción internacional presenta un bajo perfil, tanto económica como políticamente. ¿Qué relación tuvo la democracia con este cuadro? Una primera y apurada respuesta sería atribuir a esta la responsabilidad, total o parcial, por la crisis de estos regímenes. Coinciden en el tiempo su instauración o reinstauración y el surgimiento, de forma cada vez más acentuada, de los factores de crisis. De tal manera que el neoliberalismo, como política económica y como ideología, se tornó una expresión aparentemente indisociable de tales regímenes democrático-liberales. El peso de la crisis reposa, en realidad, en las políticas económicas y en la ideología que pasó a presidir los nuevos gobiernos, con efectos directos en la política.

Otra respuesta posible es considerar que estos regímenes no corresponden a democracias reales. O que tales regímenes, democráticos o no, no son compatibles con las condiciones necesarias

para la solución de la crisis del continente –visiones que discutiremos más adelante.

Resulta significativo que durante los años de ascenso y apogeo del neoliberalismo en América Latina los presidentes lograron ser electos y reelectos casi automáticamente, como aconteció de forma llamativa con Menem, Fujimori y Fernando Henrique Cardoso. Como reflejo de su fase de agotamiento y decadencia, sucedió exactamente lo contrario: los presidentes electos que no rompieron con el neoliberalismo perdieron rápidamente legitimidad, como ocurrió principalmente en el caso de Fernando de la Rúa, Sánchez de Lozada y Alejandro Toledo, y otros como Vicente Fox, Ricardo Lagos y Jorge Battle. La elección de Lula, así como la de Lucio Gutiérrez, coloca por primera vez en la presidencia a candidatos que en sus campañas electorales proponían romper con las políticas neoliberales y abrir un nuevo período histórico en América Latina.

América Latina antes del neoliberalismo

América Latina vivió tres períodos claramente diferenciados a lo largo del siglo XX: en el primero, prácticamente una extensión del siglo XIX, predominaron las economías primario-exportadoras, orientadas por las teorías del comercio internacional basadas en el concepto de ventajas comparativas. A estos modelos de acumulación correspondían regímenes políticos oligárquicos, en los cuales las distintas fracciones de las elites económicas disputaban entre sí la apropiación del estado y, a partir de allí, de los recursos de exportación y del comercio exterior en general.

Hasta principios del siglo XX, América Latina no tuvo importancia y peso significativo en el plano mundial, salvo como campo de explotación de las potencias coloniales. Ningún gran fenómeno, ni ningún gran personaje reconocido internacionalmente, tuvieron impacto en la escena internacional, ni siquiera las revoluciones de independencia que permanecieron a la sombra de la revolución norteamericana.

La transformación más importante del siglo XIX, después de la independencia, fue el ingreso de EE.UU. en el campo de las naciones imperiales con la incorporación de vastos territorios mexicanos –incluyendo California, Texas y Florida–, la guerra hispanoamericana, y la tutela que EE.UU. pasó a ejercer directamente sobre Cuba y Puerto Rico, además del diseño ya anticipado por José Martí de su proyecto hegemónico sobre el conjunto del continente, explicitado en la Doctrina Monroe.

En compensación, apenas iniciado el siglo XX, el continente reveló qué tipo de siglo lo aguardaba con la masacre de los mineros en Santa María de Iquique, en el norte de Chile, y especialmente con la Revolución Mexicana, que representó el ingreso definitivo de América Latina en la agenda de los grandes acontecimientos históricos de dimensión mundial. Su imagen se proyectó sobre todo el continente, primeramente en la cultura y el imaginario campesino, pero también en lo relativo a la posibilidad de proyectos políticos con fuerte peso de las cuestiones nacional y agraria, que por mucho tiempo determinarían la pauta política de los movimientos populares en el continente. La revolución mexicana atrajo la atención de los revolucionarios del mundo entero, relativizada solamente por el surgimiento de la revolución soviética, que planteó por primera vez la posibilidad de que un poder obrero y campesino substituyese el capitalismo por el socialismo.

Simultáneamente, el continente pasó a revelar nuevas dimensiones de sus conflictos sociales y de la constitución de nuevos sujetos políticos, como fruto del proceso de urbanización y de los momentos iniciales de los procesos de industrialización. Ejemplos de ello fueron la reforma universitaria de Córdoba, en Argentina; la fundación de los partidos comunistas; los movimientos de rebeldía de sectores de clase media, como el *tenentismo* en Brasil, el APRA en Perú y el radicalismo en Argentina, que desembocaron en la crisis de 1929 y en las distintas reacciones a la misma, al anunciar el primer gran marco de un nuevo período histórico en el continente.

En una América Latina afectada profundamente por la crisis de 1929, en prácticamente todos sus gobiernos, conservadores o progresistas, fueron sustituidos como efecto de los estremecimientos de los modelos exportadores cuestionados por la recesión internacional. Fenómenos como la rebelión campesina en El Salvador, dirigida por Farabundo Martí, la lucha antiimperialista de Sandino en Nicaragua, la “república socialista” en Chile, la “revolución de 1930” en Brasil, el movimiento semi-insurreccional que derribó la dictadura de Gerardo Machado en Cuba, entre varios otros movimientos análogos, pertenecen a este tipo de movilizaciones populares que desembocaron, en varios países, en gobiernos nacionalistas, siendo Getúlio Vargas en Brasil, Lázaro Cárdenas en México y Perón en Argentina, sus más conocidas expresiones.

En las décadas posteriores a la crisis de 1929, varios países del continente desarrollaron políticas sobre las que tiempo después la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) teorizaría bajo el nombre de "industrializaciones sustitutivas de importaciones", y que posibilitaron, valiéndose del vacío dejado por la recesión en el centro del capitalismo, el avance de uno de los fenómenos económico-sociales más relevantes e innovadores del siglo XX: la industrialización –aunque atrasada y dependiente– de países de la periferia del capitalismo. Hasta entonces, la división entre el centro y la periferia del sistema camuflaba en lo inmediato aquella existente entre economías industrializadas y primario-exportadoras, entre sociedades urbanizadas y agrarias, con mecanismos evidentes de intercambio desigual entre las mismas. Desde aquel momento se forman nuevos bloques en el poder, hegemonizados por fracciones industriales de las burguesías locales, con participación, aunque subordinada, de fracciones de las clases subalternas, en general representadas por sus sectores urbanos sindicalizados.

Este proceso de industrialización permitió el surgimiento y fortalecimiento de las clases trabajadoras en varios países latinoamericanos, modificando el panorama social y político en el continente, que sentó las bases para la constitución de las primeras fuerzas políticas de las clases dominadas, centradas en el movimiento sindical, ya sea de carácter clasista o con liderazgos populistas. Basados en alianzas políticas dirigidas por proyectos nacionales, varios países del continente vivieron significativas experiencias populares, que representaron la primera gran aparición del movimiento de masas. Fue el período de mayor crecimiento económico en países como Argentina, México, Brasil, Chile y Perú, entre otros, que transformaría su fisonomía en pocas décadas, más rápidamente que en los siglos anteriores. No por casualidad los países que tenían el mayor desarrollo económico relativo y que se habían valido de forma más directa de la crisis de 1929 para implementar su proceso de industrialización –México, Brasil y Argentina– tendrían como fuerza política predominante partidos o líderes que privilegiaron la cuestión nacional sobre la cuestión de clase, dejando en un segundo plano a los partidos clasistas.

Este período comienza a agotarse con el fin de la guerra de Corea y de la "tregua" que los países imperialistas fueron obligados a conceder por la recesión y, posteriormente, por las economías de guerra impuestas con motivo de la deflagración de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Esto ya se había prenunciado con el cambio del escenario internacional al iniciarse la Guerra Fría, que colocó a los partidos comunistas en la ilegalidad, teniendo efectos más directos en

los países en que estos partidos tenían un papel político más importante, como Chile y Brasil, por ejemplo, pero con efectos en todos ellos, afectando particularmente las alianzas políticas y los espacios para el movimiento sindical.

El período termina finalmente a mediados de los años sesenta, conforme al proceso de internacionalización de las economías, la consolidación de las grandes corporaciones multinacionales y el estrechamiento de los espacios nacionales de acumulación. El gobierno del Frente Popular en Chile, la revolución boliviana de 1952, y el movimiento llamado *Bogotazo* en Colombia en 1948, como reacción popular al asesinato del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán, son algunas de las mayores convulsiones del período, que tendrá en la Revolución Cubana su momento más importante.

El nuevo período presenciará una disputa política entre tres proyectos diferentes: la alternativa socialista en el continente introducida por la revolución cubana, el proyecto de nacionalismo militar de Velasco Alvarado en Perú, y el de la dictadura militar en Brasil. Los tres disputaban el espacio dejado por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en el plano económico y por las crisis de los regímenes democrático-liberales, con golpes militares en varios países, especialmente en el Cono Sur latinoamericano.

Este nuevo período fue introducido por los golpes militares en Brasil y Bolivia en 1964, seguidos por otros similares en Argentina en 1966 y 1976, en Bolivia nuevamente en 1971, y en Chile y Uruguay en 1973. En poco más de una década, los regímenes políticos democrático-liberales de la subregión fueron todos reducidos a dictaduras militares orientadas por la doctrina de seguridad nacional. En el caso brasileño se mantenía todavía una política de desarrollo industrial, pero con un carácter ya fuertemente antipopular –por la represión de los salarios y los sindicatos– y con un rol hegemónico de las corporaciones multinacionales por la internacionalización de la economía. Sin embargo, a partir del pasaje del capitalismo a su largo ciclo recesivo a mediados de los años setenta y de la crisis de la deuda de los países latinoamericanos en 1980-1981, las economías del continente entraron en conjunto en una fase recesiva, en la cual se generaron las condiciones para la adhesión a los modelos neoliberales, cerrándose definitivamente el período “desarrollista” y generándose consensos en torno al combate contra la inflación y la “estabilidad monetaria”, motores del neoliberalismo en América Latina.

La transición al período siguiente se da con la “crisis de la deuda”, desatada en 1980, que engendró déficit en las balanzas de

pagos que tornaron inviables los proyectos de desarrollo para la región. La década del ochenta fue denominada la década perdida, básicamente porque los gobiernos se dedicaron sobre todo a lograr saldos comerciales que disminuyesen los datos de aquellos déficits. Las hiperinflaciones englobadas en ese proceso serían referencias fundamentales para que los objetivos de desarrollo fuesen sustituidos por los de estabilidad monetaria, palanca de enraizamiento del neoliberalismo en América Latina.

El nuevo consenso: el combate a la inflación

América Latina fue cuna y laboratorio de experiencias del neoliberalismo. Fue en el combate a la hiperinflación boliviana que Jeffrey Sachs pudo testear los modelos de estabilidad monetaria que después fueron exportados a países del Este europeo. Fue en el Chile de Pinochet que los economistas de la Escuela de Chicago, bajo la dirección de Milton Friedman, encontraron las condiciones políticas propicias para experimentar sus propuestas de apertura económica y desregulación.

El combate a la inflación fue la piedra angular de la construcción del modelo hegemónico neoliberal. Los diagnósticos que llevaron a las políticas de desregulación fueron aquellos que atacaron a la inflación como la fuente de los problemas que condujeron a la estagnación económica, al deterioro de los servicios sociales y de la infraestructura del estado, y al empobrecimiento generalizado de la población. Los argumentos del "impuesto inflacionario" y del ataque al accionar del estado, cuyo déficit sería la fuente de la inflación, gozaron de gran aceptación y demostraron, en el momento de su aplicación, su eficacia inmediata.

Rápidamente se propagó el efecto de tales laboratorios, multiplicado por la nueva moda liberal difundida por el dúo Reagan-Thatcher, reproducida también a gran velocidad por los órganos de divulgación internacionales y retomada localmente por los medios de comunicación y por los cuadros económico-tecnocráticos del gran capital. Chile pasaba por un proceso de "modernización" económica, Bolivia conseguía superar la hiperinflación –los resultados se contraponían a los precios que eran pagados por esas amargas medicinas.

Chile volvía a ser un país exportador, con su economía basada en las "ventajas comparativas" del cobre, las frutas, la madera y la pesca, abandonando su nivel intermediario de desarrollo industrial apoyado en el Pacto Andino, y volviendo a importar masivamente productos industrializados. En el plano social, habiendo sido uno de los

países con los mejores índices, junto con Costa Rica y Uruguay, ahora se aproximaba peligrosamente a los índices brasileños.

Bolivia pagó con el desmantelamiento de su economía minera el control de la inflación, desarticulando sus minas y dejando en el desempleo a decenas de miles de trabajadores. La exportación de gas a Brasil y Argentina sustituyó esa actividad económica, al mismo tiempo que se expandió la economía cocalera. Una parte de los líderes mineros se trasladó al campo, transmitiendo la experiencia del movimiento sindical a la lucha de los cocaleros.

Se dio entonces con gran rapidez la proliferación de lo que ya se había convenido en llamar Consenso de Washington, una especie de pasaje obligatorio de las economías de todos los países del mundo, para posicionarse en condiciones de retomar el crecimiento económico. La segunda etapa del neoliberalismo –que se articuló con la redemocratización y que contó con la conversión de la socialdemocracia a este modelo– se inició en Europa occidental con el viraje del gobierno de François Mitterrand en 1983 y fue reproducida rápidamente en América Latina, siendo su expresión emblemática la conversión neoliberal del peronismo. Después del fracaso del gobierno de Raúl Alfonsín, Carlos Menem realizó una campaña electoral de acuerdo a los moldes clásicos del peronismo, centrada en un *shock* productivo. Sin embargo, inmediatamente después de las elecciones llamó a los más férreos adversarios históricos del peronismo para aplicar las políticas liberales de la Escuela de Chicago en Argentina.

Si en Europa occidental el carácter hegemónico del neoliberalismo estaba dado por la adhesión de la socialdemocracia, en América Latina aquellos que personificaban el estatismo, el regulacionismo y el redistribucionismo fueron corrientes tales como el peronismo, el PRI mexicano y la Acción Democrática (AD) en Venezuela. Uno tras otro, de modo similar a la sucesión de adhesiones europeas que siguieron a Mitterrand y Felipe González, esos partidos fueron adoptando los modelos de ajuste fiscal, estabilidad monetaria, desregulación, privatización y apertura de las economías al mercado internacional, con políticas que reproducían mecánicamente los "consensos" recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). En América Latina, los gobiernos de Menem en Argentina, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, y Fernando Henrique Cardoso en Brasil, reproducían la conversión de fuerzas de centro-izquierda a los modelos neoliberales.

La etapa siguiente fue inaugurada por la crisis mexicana de 1994 y definitivamente instaurada por la crisis asiática de 1997, seguida por la rusa de 1998 y la brasileña de enero de 1999. El pasaje del capitalismo norteamericano a un nuevo ciclo recesivo desde el año 2001 otorgó a esta etapa un acentuado tono de límite, de extenuación del potencial hegemónico, con efectos previsiblemente duros sobre la economía mexicana –caso testigo de la segunda mitad de los años noventa– y sobre el resto del continente. La crisis argentina puso en cuestión la política de paridad cambiaria, así como la dolarización en Ecuador y en El Salvador, evidenciando la necesidad de un nuevo horizonte para proveer nuevo oxígeno al neoliberalismo, cuando incluso la propia tercera vía –de Ricardo Lagos en Chile, Fernando de la Rúa en Argentina, Vicente Fox en México– se volvió impotente para ello, imposibilitada de actuar como lo habían hecho los gobiernos de Clinton y Blair en EE.UU. e Inglaterra.

Los fracasos de Fernando de la Rúa, Sánchez de Lozada y Alejandro Toledo confirmaron cómo los tiempos habían cambiado en América Latina. El mantenimiento de la política económica de ajuste fiscal –con las promesas de reconquistar el desarrollo económico, crear empleos y privilegiar las políticas sociales– fracasó en todos los casos. Si anteriormente los candidatos que pusieron en práctica estas políticas eran electos y reelectos, como fueron los casos de Menem, Fujimori y Fernando Henrique Cardoso, ahora, por el contrario, el mantenimiento de tales políticas condenaba al fracaso, ya que estas habían agotado su efecto estabilizador, eran incapaces de retomar el desarrollo, y se tornaron fuente de desequilibrio económico y financiero. De aparentes soluciones para la crisis, las políticas de ajuste fiscal se volvieron en sí mismas fuentes de crisis, por los desequilibrios en las balanzas de pagos y la multiplicación del endeudamiento público, en condiciones internacionales que ya no favorecían más la atracción de capitales. El continente entraba de lleno en su peor crisis, la más extensa y profunda desde los años treinta.

La crisis latinoamericana

En este marco, ¿en qué consiste la crisis latinoamericana actual? Básicamente, en que aproximadamente dos décadas de programas de estabilización monetaria, hegemonía neoliberal y predominio de la acumulación financiera no llevaron al continente –ni siquiera a algunos países– a retomar el desarrollo, recuperar su atraso en la carrera

tecnológica, estabilizar y extender los regímenes democráticos, disminuir los problemas sociales y proyectar sociedades pujantes y creativas tecnológica y culturalmente.

Al contrario, el continente vive la profunda y extensa resaca de los remedios neoliberales, con efectos colaterales generalizados. El cuadro actual nos remite al peor de los escenarios posibles: estados debilitados en el plano externo y con cada vez menor capacidad de acción en el plano interno; sociedades cada vez más fragmentadas y desiguales, con amplios sectores excluidos de sus derechos básicos, comenzando por el derecho al empleo formal; economías que perdieron dinamismo y volvieron a depender masivamente de la exportación de materias primas, ingresando en un cuadro de creciente financiarización del cual no logran salir. Culturalmente, el continente, bajo la fuerte presión de la prensa internacional, revela su incapacidad para retomar los ciclos de creatividad y originalidad que lo caracterizaron en las décadas anteriores.

Dos décadas de aplicación de políticas neoliberales corroyeron las bases de las relaciones sociales sobre las cuales se había edificado el estado latinoamericano: los conceptos de nación y soberanía. Estos se articulaban en torno al objetivo del desarrollo económico –con la industrialización como motor de la integración social– alrededor de un mercado interno nacionalmente estructurado, con relaciones formales de trabajo en expansión y la independencia externa identificada con la expansión del comercio exterior. Estos tres objetivos –desarrollo económico, y mercado interno y externo– fueron las ideas fuerza que impulsaron la remodelación del estado latinoamericano, especialmente en la segunda mitad del siglo XX.

La actual crisis latinoamericana es el resultado de la aplicación de las políticas de desregulación a lo largo de más de una década. Los efectos negativos mencionados anteriormente son la expresión de una crisis de acumulación fuertemente afectada por la financiarización de la economía, resultado de la aplicación de políticas de estabilización esencialmente recesivas. El agotamiento de los modelos de industrialización se dio de forma brusca entre los años 1960 y 1970. Brasil fue la excepción, postergando este agotamiento para fines de la década del setenta, debido a que la dictadura militar supo aprovechar el período expansivo del capitalismo internacional para dar un nuevo empuje a ese ciclo. Sin embargo, la crisis de la deuda, en el pasaje de la década del setenta a la del ochenta, fue general en el continente, provocando el viraje de América Latina hacia un largo ciclo recesivo del que todavía no ha logrado salir.

El estallido del endeudamiento, sumado al pasaje del modelo hegemónico del capitalismo al neoliberalismo, favoreció la hegemonía del capital financiero sobre las economías del continente. La apertura al mercado internacional, la privatización de empresas estatales, la desregulación económica y la flexibilización laboral fueron instrumentos que condujeron a dicha hegemonía, que permeó el conjunto de las economías en detrimento del capital productivo. Las tasas de ganancia obtenidas por las inversiones financieras, sumadas a su liquidez, se convirtieron en el gran polo de atracción que transfirió recursos a la esfera especulativa. Este mecanismo fue particularmente fuerte en América Latina, presionada por el endeudamiento y por los déficits públicos reflejados en el descontrol inflacionario. Frente a una América Latina debilitada, los diferentes horizontes de solución pueden ser resumidos en las dos propuestas de reinserción internacional planteadas: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), renovado, fortalecido y ampliado conforme la propuesta del gobierno de Lula.

La crisis y la izquierda latinoamericana

Es imposible comprender los rumbos actuales de América Latina, sus virajes históricos recientes, su crisis presente y sus posibles alternativas, sin considerar la trayectoria de la izquierda latinoamericana. Si inicialmente la izquierda del continente fue tributaria directa del movimiento obrero europeo, generando movimientos con un fuerte componente ideológico y poco enraizamiento en cada país, en el transcurso del siglo XX la izquierda latinoamericana fue ganando en fortaleza y raíces, pasando a protagonizar de forma central los grandes acontecimientos vividos por el continente, especialmente después de las tres primeras décadas del siglo pasado.

Durante el primer período de su historia, la izquierda latinoamericana fue marcada por el surgimiento del movimiento obrero en Europa, con formas de organización sindical elementales y las primeras expresiones partidarias –socialistas y comunistas– en conjunto con el fuerte fenómeno inmigratorio, que trajo al continente las experiencias europeas, especialmente de España, Italia y Portugal. Países como Argentina, por su mayor desarrollo económico relativo, y Chile, por el carácter de su economía minera, fueron protagonistas de las primeras grandes experiencias de masas del movimiento sindical, base social original de la izquierda en el continente.

El impacto de la victoria bolchevique tuvo sus primeros efectos políticos inmediatos en la fundación de los partidos y en la virtual desaparición del anarquismo. El impacto también se tradujo en el surgimiento de dirigentes políticos que, al estilo de los líderes bolcheviques, simultáneamente poseían capacidad de elaboración teórica. El chileno Luis Emilio Recabarren, fundador de los partidos comunistas chileno y argentino, puede ser incluido en este caso; el fenómeno se repetiría más tarde con el peruano José Carlos Mariátegui y el cubano Julio Antonio Mella. Estos tres dirigentes comunistas latinoamericanos correspondieron al perfil tanto teórico como político.

Aunque la mayor parte de las economías del continente era agrícola, las dificultades de organización de los trabajadores del campo, dada la brutalidad de la dominación que mantenía extensamente formas de explotación precapitalistas, motivaron que la izquierda latinoamericana surgiese ligada a los primeros momentos del proceso de industrialización y de la clase obrera urbana, o vinculada a la producción minera. Argentina y Chile son ejemplos claros de tales procesos.

Argentina tuvo una clase obrera que se desarrolló tempranamente durante el siglo XIX, así como formas directamente vinculadas con la industrialización, la urbanización y la inmigración de los trabajadores europeos, tales como un partido socialista. El caso chileno es diferente: caracterizado por una economía minera, produjo enclaves concentrados de trabajadores, donde se desarrollaron las exploraciones mineras de salitre y más tarde de cobre, produciendo polos obreros con organización e ideología clasistas, que detentaban al mismo tiempo la llave de la economía exportadora del país, propiedad de capitales extranjeros –ingleses en el salitre hasta los años veinte, norteamericanos en el cobre desde los años treinta. Esa fuerte tensión explica en parte el carácter violento de las luchas obreras en Chile, con sucesión de grandes movimientos obreros que constantemente desembocaban en masacres.

Las políticas implementadas a partir de los años treinta, que privilegiaron la industrialización y dejaron en un segundo plano la reforma agraria, excepto en México como resultado de las conquistas de la revolución, fueron separando el destino de los trabajadores urbanos del de los trabajadores rurales. Esto aconteció paradigmáticamente con la introducción de los derechos sindicales por parte de Getúlio Vargas en Brasil, restringidos a los trabajadores urbanos, cuando la gran masa de trabajadores brasileños se situaba en el campo, definiendo así un destino diferenciado para ambos y añadiendo una razón

más, además de la ausencia de la reforma agraria, para el éxodo de la masa trabajadora del campo a la ciudad. En Chile, un fenómeno análogo se dio con la anuencia explícita de los partidos socialista y comunista, y de la central de trabajadores dirigida por estos, que en el gobierno del Frente Popular se comprometieron a no llevar a cabo la sindicalización rural en favor de un frente antifascista que congregaría a los propietarios rurales.

Los dos acontecimientos mencionados como una introducción a América Latina en el siglo XX –la masacre de Santa María de Iquique y la revolución mexicana– apuntan a las dos trayectorias más significativas en la constitución de la izquierda latinoamericana como fuerza política. La primera involucró a la naciente izquierda chilena con partidos políticos clasistas, mientras que la segunda mostró el camino para experiencias centradas en las cuestiones nacionales y populares. Chile y Uruguay fueron los ejemplos más claros de movimientos de izquierda en los que los partidos socialista y comunista tuvieron el papel principal, mientras México y Argentina, con el PRI y el peronismo, son ejemplos de predominancia de experiencias nacionales y populares. En un caso, la fuerza del movimiento sindical se expresó políticamente en los partidos socialista y comunista, con su ideología clasista y su programa anticapitalista. En el otro, esa fuerza desembocó en movimientos nacionales populares. Como fue mencionado anteriormente, este fenómeno tiene que ver directamente con la fuerza de las burguesías nativas, por el mayor desarrollo del proceso de industrialización que, en estos dos países, junto con Brasil, produjo liderazgos populares centrados predominantemente en la cuestión nacional por sobre la cuestión social, privilegiada por los partidos comunista y socialista.

Los casos de Argentina y Brasil se diferencian, originando en las décadas siguientes distintos destinos para sus izquierdas, lo que en parte explica las grandes diferencias en las situaciones en que las mismas se encuentran en la actualidad. Getúlio Vargas asumió el gobierno provisorio de Brasil en 1930 como reacción a las políticas primario-exportadoras del bloque en el poder, profundamente afectado por la crisis de 1929. A lo largo de sus años como mandatario, impuso una política de industrialización en cuyo marco reconoció el derecho a la sindicalización de los obreros urbanos, aunque subordinados al Ministerio de Trabajo. Su gobierno estaba ligado a una clase obrera incipiente, producto del bajo nivel de desarrollo industrial del país, acentuado por la crisis económica de 1929 que elevó aún más

los índices de desempleo en Brasil. Por ende, no fue difícil para Getúlio imponer su hegemonía al movimiento obrero, sobre todo porque el Partido Comunista (PC) había criticado y también se había mantenido distante de la revolución de 1930 –un movimiento antioligárquico dirigido por militares de bajo y mediano rango– en nombre todavía de la línea del tercer período de la Internacional Comunista, que predicaba la lucha por el poder basada en alianzas obrero-campesinas. Esta orientación aisló todavía más a los comunistas, facilitando la hegemonía getulista sobre el aún incipiente movimiento de los trabajadores urbanos.

La reacción diferenciada de los países latinoamericanos a la crisis de 1929 fue determinante para que estas fuerzas se constituyesen y se enraizasen en sus respectivos países. De la misma forma en que la crisis fue un desafío para cada país, lo fue también para las respectivas izquierdas. La fisonomía de cada país y de sus izquierdas salió transformada de la crisis y, de alguna manera, condicionó la trayectoria política de estos países en las décadas siguientes. La crisis de 1929, y décadas más tarde el advenimiento de las políticas neoliberales, fueron las pruebas más significativas y determinantes para las fuerzas de izquierda en el continente; funcionaron como filtros que seleccionaron aquellas fuerzas en condiciones de captar los mecanismos históricos que enfrentaban y de presentarse como alternativas.

La segunda etapa histórica transcurre desde 1930 hasta los años ochenta. Es, al día de hoy, el período más importante en la historia de la izquierda y, al mismo tiempo, en la historia de la propia América Latina. En esta etapa los partidos socialista y comunista se constituyen como fuerzas de masas (logro notorio en Chile y Uruguay, y, secundariamente, en Brasil y Colombia, entre otros). También se constituyen en fuerzas de masas el PRI mexicano, con foco en el gobierno de Lázaro Cárdenas en la segunda mitad de los años treinta, el getulismo en Brasil, el peronismo en Argentina y el APRA en Perú, así como sindicatos y centrales sindicales por casi todo el continente.

Este período es introducido por las reacciones a la crisis de 1929, especialmente por la revolución de 1930 en Brasil, la república socialista en Chile y el movimiento que derribó la dictadura de Gerardo Machado en Cuba, entre otros. Continúa en la década de 1930 con movimientos insurreccionales en El Salvador y Nicaragua, dirigidos respectivamente por Farabundo Martí y Augusto César Sandino, el gobierno del Frente Popular en Chile en 1938, y el gobierno de Lázaro Cárdenas en México.

Estos fenómenos se insertaban en el inestable marco internacional de entreguerras, con regímenes políticos desestabilizados por los temblores provocados por la crisis de 1929, que permitieron a varios países valerse de ella para impulsar procesos de industrialización, y así fortalecer sus clases trabajadoras y expandir los frentes democráticos de lucha contra el fascismo. Dichos frentes, a pesar de haberse traducido en una fórmula gubernamental sólo en el Frente Popular en Chile, tuvieron influencia en el cuadro político de varios países, introduciendo, junto a la temática clasista de los partidos socialista y comunista, la cuestión democrática y, al mismo tiempo, la compleja cuestión sobre la naturaleza de los regímenes y los movimientos nacionalistas latinoamericanos como el getulismo y el peronismo, permitiendo así falsas asimilaciones a los fascismos europeos.

En su segundo ciclo en la posguerra confluyen movimientos como el peronismo y el getulismo, y revoluciones como la boliviana de 1952 y la cubana de 1959, constituyendo el momento de mayor fuerza de la izquierda latinoamericana por los hechos que desencadenaría. El triunfo de la revolución cubana, como dijimos, tuvo más influencias en América Latina que la victoria de la revolución rusa en Europa. Se generalizó el modelo de guerra de guerrillas en un gran número de países: México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú, Argentina, Brasil y Uruguay. Si la extensión del campo socialista fortalecía a los partidos comunistas en el continente, su hegemonía en el campo de la izquierda sufrió dos duros reveses. Primero, la escisión entre China y la Unión Soviética, tanto por las denuncias del camino adoptado por esta, como por la pérdida del país más populoso del mundo y el surgimiento de divisiones maoístas dentro de los partidos comunistas que, aunque en general poco expresivas, debilitaban ese campo. En segundo lugar, la victoria de la revolución cubana, revelando que el primer triunfo estratégico en el continente se daba fuera del PC y como alternativa al mismo. El socialismo y la vía insurreccional parecían tornarse el objetivo y la forma de lucha dominantes desde aquel momento.

La victoria de la revolución cubana se transformó rápidamente, pasando del derrocamiento de una dictadura a un régimen que asumía, por primera vez en el continente y en el hemisferio occidental, el socialismo. Esto representó una novedad radical para América Latina. De una distante realidad soviética o china, el socialismo pasó a ser una realidad histórica palpable, pasó a representar una actualidad posible en el momento mismo en que el capitalismo daba muestras de agota-

miento de su ciclo expansivo de industrialización sustitutiva de importaciones en el continente, y las dictaduras militares reemplazaban a las democracias liberales.

Aunque la tentativa de Chile de transición pacífica al socialismo ocurriese más tarde, el triunfo cubano selló la suerte de los partidos comunistas en el continente, y el desenlace chileno vino a confirmar tal situación. La izquierda latinoamericana cerraba así su primera gran etapa histórica, en el marco del pasaje de un capitalismo latinoamericano de expansión a uno con síntomas de agotamiento en su capacidad de seguir creciendo según los moldes del proyecto industrializador original, que también permitió la alianza entre la burguesía industrial, las camadas medias y el movimiento sindical, el inicio del ciclo de dictaduras militares en el Cono Sur del continente, y la victoria de la revolución cubana, así como las influencias que el modelo insurreccional cubano produjo en el conjunto del continente.

Este fue el tercer período de la historia de la izquierda latinoamericana, marcado fuertemente por la influencia del triunfo de la revolución en Cuba. En el marco internacional, tal influencia era fortalecida por una equilibrada relación de fuerzas entre el campo capitalista, liderado por EE.UU., y el campo socialista, liderado por la URSS, en un marco de aparente fortalecimiento de este –por lo menos considerando su expansión– y de debilitamiento de aquel. La guerra de Vietnam, con el desgaste norteamericano y la extensa solidaridad mundial con los vietnamitas; la revolución cultural china o, por lo menos, la versión difundida a gran parte del mundo de lo que sería ese fenómeno; el triunfo argelino en la lucha anticolonial contra Francia; las movilizaciones de la segunda mitad de los años sesenta, particularmente en Francia, Alemania, Italia y México, pero también otras en Japón y Brasil; y la propia muerte del Che Guevara, un duro golpe para los movimientos revolucionarios de América Latina y del mundo, todo esto sirvió de inmediato como elemento fortalecedor del ánimo revolucionario. Al mismo tiempo, los preanuncios de agotamiento del ciclo de mayor crecimiento del capitalismo apuntaban hacia un horizonte de crisis de acumulación.

Fue en este marco que se dieron varios ciclos cortos de lucha armada en el continente, siempre teniendo como referencia la Revolución Cubana como modelo vencedor. El primero incluía a Cuba, Nicaragua, Venezuela, Perú y Guatemala, básicamente, con un modelo de guerrilla rural bastante similar al cubano, por lo menos en su codificación según los textos del Che y Régis Debray. Este fue

derrotado, pero retomado enseguida, según moldes similares, en Guatemala, Perú y Venezuela, sumándose nuevamente modalidades de guerrilla urbana en Uruguay, Argentina y Brasil, además de Colombia, con formas urbana y rural, y en México, en el campo.

Los dos ciclos fueron duramente derrotados, en plazos relativamente cortos, a lo largo de las décadas del sesenta y setenta, en gran medida porque perdieron el factor sorpresa, que había sido importante en el caso cubano, y también por la reiteración mecánica de la experiencia de Cuba en los casos de guerrillas rurales. En la otra modalidad, la derrota se produjo por la incapacidad de resolver los *impasses* de la guerrilla urbana, al trasladar a los centros de dominación político-militar formas de acumulación de fuerza típicas de la guerrilla rural, acelerando así enfrentamientos en condiciones desfavorables, aun cuando se lograron niveles importantes de acumulación de fuerzas en Uruguay y Argentina.

Aun así, en los países con una estructura económico-social e incluso formas de dominación política más similares a las cubanas –aquellos de América Central–, se dio un tercer ciclo de lucha armada a lo largo de los años setenta, en particular en la segunda mitad en Nicaragua, cuya victoria en 1979 alentó la extensión de procesos similares en Guatemala y El Salvador. La victoria sandinista estuvo estrechamente articulada a la derrota norteamericana en Vietnam y a la crisis interna del gobierno de Nixon, que acabaron generando la incapacidad de EE.UU. para emprender una nueva intervención externa, factor que sustituyó la sorpresa del caso cubano. La derrota de Jimmy Carter, que representaba la asimilación de los golpes sufridos por EE.UU., y la reconquista de la ofensiva político-militar norteamericana con la victoria de Ronald Reagan en 1980, alteraron ese cuadro, lo que acabaría siendo decisivo para el fracaso sandinista y la inviabilidad de nuevas victorias de la guerrilla en Guatemala y El Salvador, determinando el reciclaje de los movimientos guerrilleros de los dos países en la lucha institucional (sobre todo después de la desaparición de la URSS), y cerrando así los ciclos de lucha insurreccional en América Latina. Colombia tiene una trayectoria propia, anterior a los ciclos mencionados, desde la guerra civil desatada por el Bogotazo de 1948, que se desarrolla a lo largo de los años cincuenta, como una continuación por parte la izquierda –las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)– del acuerdo de unión nacional de los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, protagonistas de la guerra civil, que desde entonces pasaron a cogobernar juntos el país.

La experiencia chilena de tentativa de transición institucional al socialismo es un caso particular, que se da a contramano de las tendencias y la correlación de fuerzas en el continente y en especial en la región del Cono Sur, lo que acabaría constituyéndose en uno de los factores de su fracaso –su aislamiento y cerco regional. Chile fue una especie de laboratorio de experiencias políticas en América Latina, adaptando al continente la expresión de Friedrich Engels para Francia. Su movimiento obrero comenzó relativamente temprano porque, siendo una economía primario-exportadora que producía y exportaba minerales, desarrolló al mismo tiempo una clase obrera ya a fines del siglo XIX, que protagonizó grandes luchas obreras a lo largo de todo el siglo XX.

Fue así que Chile tuvo una clase obrera antes que una burguesía industrial. Tuvo centrales sindicales y partidos socialista y comunista participando directamente en el gobierno del Frente Popular ya en los años treinta. Fue el país que protagonizó la tentativa de experiencia alternativa a la revolución cubana promovida por EE.UU. por medio de la Alianza para el Progreso –el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei en los años sesenta. Y finalmente –y, por consiguiente, no por casualidad– fue escenario de la única experiencia política de transición institucional al socialismo en el mundo, con el gobierno de la Unidad Popular, entre 1970 y 1973.

Fue un desarrollo único en el continente, quizá solamente comparable al de Uruguay, con el que compartió una larga tradición democrática. Uruguay adoptó la jornada de 8 horas de trabajo un año antes que EE.UU., tuvo la ley de divorcio setenta años antes que España y el voto femenino catorce años antes que Francia, y abolió los castigos corporales ciento veinte años antes que Gran Bretaña (Galeano, 2002).

Chile eligió a través de elecciones todos a sus presidentes entre 1830 y 1970, con excepción de 1891 y del período 1924-1931. Se desarrolló en ese país un Congreso antes que en los países europeos, salvo Inglaterra y Noruega. La participación electoral en Chile hacia mediados del siglo XIX era equivalente a la existente en la misma época en Holanda, lo que Inglaterra había conseguido apenas veinte años antes y que Italia sólo tendría veinte años después. Chile implantó el voto secreto en 1874, antes de que eso ocurriese en Bélgica, Dinamarca, Noruega y Francia. Y tuvo partidos que participaron en las tres Internacionales obreras. Y fue el único país, además de Francia y España, que tuvo un gobierno de frente popular.

Chile vivió esa tradición democrática de alternancia. Tuvo gobiernos de frente popular, con los partidos radical, socialista y comunista, a fines de los años treinta; un gobierno populista militar liderado por el general Carlos Ibáñez, apoyado por Perón, en los años cincuenta; un gobierno conservador, otro demócrata cristiano, y finalmente un gobierno socialista-comunista.

No fue por azar, por tanto, que Chile se transformó en el escenario de una tentativa de transición del capitalismo al socialismo por la vía institucional. Tal era la confianza en la democracia del país, en el derecho a la alternancia en el gobierno: en décadas anteriores, cuatro gobiernos con principios ideológicos diferenciados se habían sucedido en el gobierno sin rupturas institucionales. La izquierda chilena fue tributaria de esa visión y apostó fuertemente a una transición institucional, incluso con una victoria electoral en la que obtuvo poco más de un tercio de los votos, faltando medir el carácter profundo de la transición propuesta que implicaba la estatificación de los ciento cincuenta mayores monopolios del país, así como la nacionalización de las minas de cobre, la fuente fundamental de divisas para el país, en manos de capitales norteamericanos.

Su derrota cerró la trayectoria de los partidos comunistas en el continente, que por décadas habían predicado, en grados variados, el camino que la izquierda chilena intentó poner en práctica. En los años setenta, la izquierda latinoamericana vio a sus principales escenarios trasladarse del Cono Sur a América Central, avanzando sin un balance que permitiese incorporar experiencias y readaptar caminos y formas de lucha.

La imagen de la izquierda en el continente era, en 1990, la de mayor fragilidad desde que esta surgió en el escenario político latinoamericano en las primeras décadas del siglo XX. Los movimientos armados habían sido duramente derrotados en prácticamente todos los países donde se habían desarrollado, vencidos por duras ofensivas represivas y regímenes dictatoriales, desapareciendo de la escena política. El régimen sandinista se había agotado y había sido derrotado en las urnas en 1990. Los partidos comunistas –incluso aquellos que habían sido tradicionalmente más fuertes, salvo el cubano y los partidos comunistas de Chile y Uruguay– fueron reducidos a la impotencia, debilitándose igualmente las centrales sindicales dirigidas o hegemonizadas por estos. Algunos llegaron al punto de cambiar su nombre y perder su carácter, como en el caso del PC brasileño. Todo sucedió de forma bastante paralela a lo ocurrido con los partidos comunistas de

Europa occidental, demostrando cómo el fin de la URSS había sido un factor decisivo para su decadencia. Las organizaciones sindicales como un todo se debilitaron bajo el impacto de las políticas recesivas de ajuste fiscal y flexibilización laboral, que en su conjunto promovieron la precariedad de las relaciones de trabajo para la mayoría de los trabajadores del continente.

Los partidos socialistas y socialdemócratas, así como los movimientos y partidos conocidos como populistas y nacionalistas, se reciclaron, también de forma paralela al fenómeno europeo, hacia políticas neoliberales. El peronismo, el PRI mexicano, el Partido Socialista Chileno, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), la AD en Venezuela, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Bolivia, son claros ejemplos de tal proceso. Con esto ayudaron a aislar todavía más a los partidos comunistas y otras fuerzas de izquierda más radicales, desecharon sus tradicionales políticas de regulación estatal de distribución de renta, y se tornaron responsables por la extensión del neoliberalismo en el conjunto del continente, abandonando el ya debilitado campo de la izquierda.

Un movimiento específico, típico del período de derrota de la izquierda, fue la tentativa de creación de un eje para una tercera vía latinoamericana, a través del llamado Consenso de Buenos Aires. Mediante un documento redactado por el cientista político brasileño Roberto Mangabeira Unger, radicado en EE.UU., y por quien fuera ministro de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, se pretendía constituir una alternativa entre la izquierda tradicional considerada estatista y las fuerzas neoliberales. El movimiento correspondía al segundo flujo del neoliberalismo, liderado por los gobiernos de Tony Blair y Bill Clinton desde el centro del capitalismo. El documento final fue firmado por dirigentes que luego asumieron los gobiernos de sus países, como el chileno Ricardo Lagos, el mexicano Vicente Fox y el argentino Fernando de la Rúa, y por el candidato a la presidencia de Brasil, Ciro Gomes, que no fue elegido. El movimiento parecía así lanzando al éxito, frente la crisis de la izquierda, las señales de agotamiento del primer ciclo neoliberal, y el protagonismo de Clinton y Blair a escala mundial.

Cuba, sucesivamente, una referencia central para la izquierda del continente, fue particularmente afectada por la desaparición del campo socialista. El régimen cubano logró sobrevivir, a diferencia de los regímenes del Este europeo y de la propia URSS, demostrando cómo la legitimidad conseguida por las conquistas de la revolución

cubana era de una calidad diferente a la de aquellas de los regímenes del Este europeo, resultantes de la llegada de las tropas soviéticas que derrotaron la ocupación nazi. Sin embargo, el precio pagado por el régimen cubano fue alto, al quedarse fuera de la integración internacional a la planificación del campo socialista, que le permitía obtener petróleo, entre otros bienes estratégicos, a cambio de azúcar, cítricos y níquel. Los golpes fueron muy duros e hicieron que el régimen cubano pasara por sus peores momentos entre los años 1989 y 1994. Para superar relativamente la crisis, el gobierno cubano produjo un drástico viraje en su política económica permitiendo la actividad privada en áreas hasta ese momento reservadas al sector estatal, a excepción de la educación y la salud, así como tolerando un área de circulación del dólar y expandiendo los contratos con empresas extranjeras en el país.

Como resultado de la nueva política, en la cual Cuba se propone el objetivo de no retroceder ni avanzar en la construcción del socialismo, debido al cambio negativo en la correlación de fuerzas internacional con su efecto directo sobre la economía del país, la isla dejó de ser un referente alternativo para la izquierda del continente. Se mantiene la solidaridad con Cuba frente al bloqueo norteamericano, pero la experiencia deja de ser un horizonte para el movimiento popular latinoamericano, ya sea como sistema político o como modelo socioeconómico.

El campo de la izquierda quedó compuesto por remanentes de las fuerzas que sobrevivieron al período anterior (particularmente partidos comunistas debilitados), por movimientos sociales, incluso centrales sindicales que resistieron al neoliberalismo, y por algunas fuerzas *sui generis* que protagonizaron las principales luchas políticas en el plano institucional –el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, el Frente Amplio (FA) en Uruguay y el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil–, además del caso particular del PC de Cuba. Todas estas son fuerzas de diversas procedencias: el PRD es resultado de la fusión entre una escisión del PRI y otras fuerzas de izquierda, incluido el PC; el FMLN es el frente reconvertido de la lucha armada a la lucha institucional; el FA es la continuación del frente de los grupos de la izquierda uruguaya que desde los años sesenta protagoniza la lucha institucional en el país; y el PT es originario de los movimientos sociales en Brasil, que se organizaron como partido político en 1980. Aunque con orígenes distintos, estas cuatro fuerzas tienen varios elementos en común, herederas como son de las luchas de

la izquierda institucional en el continente, ya sea en su programa de luchas democráticas de reforma o en las formas organizativas. Todas forman parte, junto a las otras fuerzas de la izquierda en el continente, del Foro de São Paulo, espacio de encuentro, intercambio de experiencias y debates, que se reúne periódicamente, desde mediados de los años ochenta, en varios países del continente. Lleva ese nombre porque su primera reunión fue en São Paulo.

América Latina en la hora de Lula

Brasil se había transformado en el eslabón más frágil de América Latina, por combinar factores económico-sociales explosivos con una acumulación de fuerzas del movimiento popular en los planos social y político superior a la de los otros países del continente desde los años ochenta. Comparativamente, era el país más atrasado de la región en el desarrollo socioeconómico y en la construcción de fuerzas políticas.

Brasil fue favorecido por el "privilegio del atraso" –categoría utilizada por Trotski– al revertir las condiciones que lo desfavorecían. Entre el golpe militar de 1964 y el final de la dictadura se estructuraron una nueva izquierda y un nuevo movimiento social, mientras que otros países con izquierdas y movimientos populares más fuertes –como Chile, Argentina y Uruguay– experimentaron golpes relativamente más tarde dada esa mayor fuerza, pero también, por eso mismo, fueron víctimas de represiones más duras.

Como resultado, Brasil se desarrolló más en términos industriales durante la dictadura militar, sin resolver la cuestión agraria y sin superar su significativamente peor distribución de la renta. La izquierda se fortaleció en un marco social que mantenía sus fragilidades. El PT, la Central Única de Trabajadores (CUT) y el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) son productos directos de esa combinación, que terminó agudizando más las contradicciones en Brasil que en los otros países de la región.

La elección de Lula –como él mismo constató en su discurso de toma de posesión– es el resultado de un largo proceso histórico que desemboca en el primer presidente de izquierda elegido en el país. Su victoria abre un nuevo período en América Latina, cualquiera que sea el destino de su gobierno, porque representa la elección de un candidato y de un partido que proponen, por primera vez en el continente, la ruptura con el modelo neoliberal puesto en práctica en Brasil en la década anterior.

América Latina ingresó al siglo XXI viviendo su peor crisis en setenta años como resultado de las políticas neoliberales que fragilizaron sus economías, debilitaron sus estados y disminuyeron su peso económico y político en el mundo. El proyecto norteamericano del ALCA y los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EE.UU. y varios países del continente –Chile, Guatemala, El Salvador– significaron una todavía mayor expansión de la capacidad hegemónica norteamericana sobre el continente, debilitando sus márgenes de soberanía.

La crisis del continente, el pasaje de la economía norteamericana a la recesión y el cambio de discurso de EE.UU., privilegiando la militarización de los conflictos mundiales, produjeron un espacio de liderazgo regional que se había estrechado considerablemente en el período anterior, por la adhesión de prácticamente todos los gobiernos del continente a las políticas de libre comercio y desregulación económica. La crisis argentina fue el caso límite en términos de retroceso económico y social y, al mismo tiempo, de ausencia del discurso de EE.UU. Fue la primera aplicación de la nueva política que el gobierno de Bush adoptó y logró que el FMI hiciese suya: los países deberían quebrar, así como las empresas, sin que el organismo internacional asumiera ninguna responsabilidad en relación con la crisis. Tal actitud condujo a la Argentina, después de haber aplicado de la forma más rigurosa las políticas del FMI, a entrar en la peor crisis económica y social que un país haya vivido en el período histórico reciente del capitalismo, sin ningún socorro de los organismos internacionales.

La combinación entre estas condiciones internacionales y el agotamiento del modelo neoliberal, más clara en América Latina debido a la aplicación más profunda y generalizada de tales políticas en el continente, engendró una crisis hegemónica, de la cual las victorias electorales de Hugo Chávez en Venezuela, Lula en Brasil y Lucio Gutiérrez en Ecuador –además del favoritismo del Frente Amplio en las elecciones generales de Uruguay en 2004– son una expresión.

Los datos son claros: hubo un aumento de nueve puntos porcentuales en la tasa de pobreza de la región, de 35% en 1982 a 44% en 2002, y de cinco puntos en la tasa de indigencia, de 15% a 20%, en ese mismo período, justamente aquel marcado por la aplicación generalizada de las políticas de ajuste fiscal y desregulación económica. El continente pasó a vivir la peor crisis de desempleo, iniciada en 1995, año de la crisis mexicana, llegando a cerca de 10%, implicando a un total de 18 millones de personas. En Argentina, por ejemplo, el desempleo pasó de 7,5 en 1990 a 21,5% a inicios de 2002. Un 45% de la

población de la región –45 millones de personas– carecía de un empleo decente en 1990, porcentaje que ascendió a 50,5%, esto es, 53 millones de habitantes. De cada diez empleos creados en este período, siete integraban el sector informal, en el cual apenas dos de cada diez empleados tienen acceso a beneficios sociales.

En su primer gobierno, el ex presidente norteamericano Bill Clinton ni siquiera cruzó el Río Grande para constatar cómo estaba funcionando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México. El continente parecía adecuarse plácidamente a las propuestas neoliberales, mientras el gobierno de Clinton disfrutaba la luna de miel producto de la combinación de la desaparición de la URSS, la victoria liberal en los países del Este europeo y la reconquista del crecimiento en la economía norteamericana.

Durante su segundo mandato, en la segunda mitad de los años noventa, Clinton tuvo que convivir con una transición a crisis generales en el continente, aún manifestadas a nivel nacional: la crisis brasileña de 1999; la degradación general de Argentina; las crisis institucionales en Ecuador, Bolivia y Paraguay; y la elección de Hugo Chávez en Venezuela. La herencia que él deja a su sucesor es un mapa del continente como un mar de crisis, por donde sea que se lo mire: desde Haití hasta Uruguay, desde Guatemala hasta Perú.

La crisis latinoamericana, con sus especificidades nacionales, sólo puede ser entendida en el marco de la aplicación generalizada de las políticas neoliberales en las dos décadas anteriores. De otra manera, nada explicaría la concomitancia de las crisis. La explosividad social de los distintos países y la propia debilidad de las formaciones políticas para enfrentar la crisis son productos típicos de la aplicación de aquellas políticas. Sus modalidades específicas de aplicación permiten entender sus formas y temporalidad particulares.

Los principales epicentros actuales de la crisis son Colombia, Venezuela, Argentina y los países andinos, Ecuador, Bolivia y Perú. Colombia arrastra una crisis profunda desde hace varias décadas. El fin de la guerra civil desatada a fines de los años cincuenta por un acuerdo político entre los dos principales partidos –el liberal y el conservador– significó la pacificación entre los mismos, pero nunca alcanzó al conjunto del país, especialmente en el campo, escenario privilegiado de los conflictos armados. El país pasó a vivir esquizofrénicamente entre un sistema político institucionalizado, que convivía con índices del 70% de abstención, y guerrillas rurales originarias de aquella guerra, como las FARC, u otras surgidas posteriormente, como el

Ejército de Liberación Nacional (ELN). Más adelante se introdujo otro elemento, el narcotráfico, que desde el comienzo organizó fuerzas paramilitares para combatir a los grupos guerrilleros con la connivencia de las fuerzas armadas.

Cuando el narcotráfico ganó proyección nacional –mostrando cómo había penetrado profundamente en el aparato de estado–, y debido a la presión de los sucesivos gobiernos de EE.UU., los presidentes colombianos pasaron a actuar en contra de este y de la guerrilla al mismo tiempo. La política norteamericana de exportar sus problemas busca, en la erradicación de las plantaciones de hojas de coca y en el combate a los narcotraficantes, la solución para una dificultad interna, el consumo de drogas por parte del mercado más rico del mundo. Al hacer esto, EE.UU. desvía la atención de su escenario interno y, al mismo tiempo, encuentra pretextos para situar fuerzas militares en una zona estratégica para sus planes expansionistas, la zona andino-amazónica.

La nueva doctrina de EE.UU. privilegia a Colombia como uno de los epicentros de la "guerra contra el terrorismo", junto con Palestina. Son países en los que el gobierno de Bush cree encontrar "en estado puro" al "terrorismo", un "terrorismo" ante el cual no debería ceder aceptando negociaciones, pues ello representaría un triunfo y un incentivo para este. De esta forma, la modalidad de guerra que EE.UU. pone en práctica, junto con el gobierno colombiano, es la "guerra de exterminio", de destrucción de las fuerzas insurgentes, tal como ocurre con los palestinos. Se trata, por tanto, de un foco de guerra deflagrado, abierto, cuyo desenvolvimiento depende del triunfo de la estrategia norteamericana a escala internacional, del suceso de políticas alternativas de integración continental, y de la capacidad local de las fuerzas opositoras para ganar amplios sectores populares que se opongan a la solución violenta de la crisis.

La crisis venezolana tiene otro origen y otro carácter. Venezuela, por varias razones, nunca tuvo un programa neoliberal efectivamente puesto en práctica. Cuando Carlos Andrés Pérez, del entonces partido socialdemócrata AD, fue electo por segunda vez, en 1989, hizo algo análogo a Carlos Menem en Argentina, anunciando al día siguiente de su toma de posesión del cargo un programa neoliberal, en oposición a la tradición de su partido y a su propia campaña electoral. El resultado fue una enorme manifestación popular conocida como Caracazo, que fue reprimida violentamente, con el balance oficial de cuatrocientos muertos. El gobierno estaba condenado al fracaso desde su inicio,

hecho que fue capitalizado por el levantamiento militar liderado por Hugo Chávez. Condenado poco después por corrupción, Carlos Andrés Pérez vio interrumpido su programa, de forma similar a Fernando Collor en Brasil.

Fue sucedido por otro ex presidente, del otro partido tradicional, el COPEI, de origen demócrata-cristiano, Rafael Caldera, que intentó fórmulas heterodoxas de ajuste fiscal, apoyado en un ex guerrillero, Teodoro Petkoff, que pretendía, de alguna forma, ser el Fernando Henrique Cardoso de un gobierno que podría ser comparado con el de Itamar Franco en Brasil. La nueva tentativa también fracasó, y Hugo Chávez capitalizó el descontento por el desempeño de las elites venezolanas en décadas anteriores que protagonizaron la "farra del petróleo", desperdiciando los altos precios del combustible en detrimento de lo que habría podido ser un incentivo para la industrialización y el bienestar del país. Contrariamente, en gran medida, la corrupción explica el hecho de que Venezuela haya continuado siendo un país petrolero, con las oscilaciones que tal circunstancia produce en la economía del país.

Hugo Chávez triunfó con el voto de los marginados sociales y los críticos a los partidos tradicionales, logró aprobar por plebiscito una nueva Constitución, reformó los órganos de Justicia y obtuvo mayoría parlamentaria. Su política se basó en la reorganización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), favorecida por el aumento de los precios del petróleo, con lo que promovió políticas sociales dirigidas a las clases populares, sin alterar, no obstante, la estructura de poder interna del país, tanto el poder autonomizado de la empresa estatal de petróleo como los grandes monopolios privados, comenzando por el de los medios de comunicación. Su política económica se basó en el ajuste fiscal, pero, mientras los precios del petróleo lo favorecieron, sus políticas sociales tuvieron un papel redistributivo relativamente eficaz.

No pasó mucho tiempo hasta que las políticas de sabotaje externo e interno surtieron efecto, entre ellas la tentativa de golpe de abril de 2002, la fuga sistemática de capitales, el desabastecimiento y el *lock out* de diciembre de 2002 hasta febrero de 2003, incluyendo la interrupción de la producción de petróleo. El golpe fue evitado no por el apoyo de la alta oficialidad que había acompañado a Chávez en su llegada al gobierno, sino por la baja oficialidad, y sobre todo por la movilización de un emergente movimiento popular que se daba cuenta de que sería la principal víctima del golpe.

La corrida pasó a ser contra el tiempo. La oposición buscaba derribar a Chávez antes de que la situación latinoamericana se le tornara favorable, antes de que la nueva ley del petróleo recuperara para el gobierno buena parte del 80% de los *royalties* que se llevaba la tecnocracia de la empresa, y antes de que la nueva ley de tierras contra la especulación urbana y el latifundio rural entrara en vigor. Y, además, antes de que el nuevo movimiento de masas pudiera constituirse en una fuerza orgánica suficiente para contrabalancear el poder de los medios de comunicación y la opinión pública formada por estos. Esta corrida es la que deja abierto el proceso venezolano, dependiendo de la evolución política del proceso de integración sudamericana del MERCOSUR, liderado por Brasil y Argentina, del destino de la política guerrera de la administración Bush y de la situación de disputa política y social interna.

La Argentina fue un país que vivió situaciones extremas –de alguna forma sucedió a Chile como laboratorio de experiencias políticas latinoamericanas– desde el fracaso de la dictadura militar surgida del golpe de 1966 y la transición de retorno a la democracia liberal, con la esperada victoria electoral del peronismo. Esta última, sin embargo, se mezcló con otro fenómeno en ascenso en aquel momento en el continente y, en particular, en el Cono Sur: las guerrillas urbanas, también presentes en Uruguay y Brasil.

El peronismo triunfó incorporando tanto sectores de extrema derecha, que siempre habían estado presentes en su seno, esta vez articulados con sectores de las Fuerzas Armadas, representados por López Rega y la Triple A, como grupos guerrilleros, de los cuales Montoneros fue la expresión más fuerte, incluyendo gran parte del empresariado nacional y, particularmente, el entonces fuerte movimiento sindical organizado.

El golpe militar que en 1976 terminó con el fracasado retorno del peronismo fue el modelo más acabado de un régimen de terror contra el movimiento popular y contra cualquier resquicio democrático sobreviviente, golpeando profundamente la capacidad de organización y de expresión social y política. La también frustrada transición democrática dirigida por los radicales, que incluyó dos crisis de hiperinflación, desembocó en el retorno de los peronistas, esta vez como agentes de políticas neoliberales, con Carlos Menem. Después de haber prometido un *shock* productivo, apenas Menem asumió el poder entregó las riendas de la economía a los economistas liberales más tradicionales, adversarios históricos del peronismo, hasta llegar al esquema de la

paridad cambiaria puesto en práctica por Domingo Cavallo, forma extrema alcanzada por la prioridad dada a la estabilidad monetaria, en un país traumatizado por el régimen del terror político y las hiperinflaciones. Fue entonces, en manos de la fuerza partidaria tradicional representativa del movimiento obrero, que se implantó el neoliberalismo en Argentina, en una modalidad también pionera.

La crisis actual que enfrenta el país es una consecuencia de la extensión de la crisis desencadenada por la solución artificial que la paridad cambiaria adoptada representó para Argentina.

Nunca antes un país retrocedió tanto fuera de tiempos de guerra. Lo que había sido un paradigma para el FMI y el BM se transformó en su opuesto, como una consecuencia inevitable de haber adoptado de forma tan ortodoxa las políticas de los organismos internacionales.

Los países andinos, en particular Ecuador, Bolivia y Perú, representaron, a lo largo de los últimos años, los mejores ejemplos de crisis estructural en países para los cuales el mercado internacional, reorganizado según los moldes de las políticas neoliberales, no deja lugar, relegándolos a la situación de sus pares centroamericanos, con economías primario-exportadoras totalmente dependientes del mercado de EE.UU. La particularidad de estos países es la presencia de un movimiento de masas de origen rural cuyo eje es el movimiento indígena.

La ineficacia de las políticas neoliberales puestas en práctica a lo largo de las dos últimas décadas profundizó la crisis social existente, sin haber conseguido retomar el desarrollo ni conquistar la estabilidad política, y generando además una serie de crisis institucionales que marcan la historia política reciente de estos países como reflejo de una profunda crisis hegemónica. Ecuador, que no pudo contar con una experiencia relativamente prolongada como aquella de Fujimori –consolidado en el poder por la estabilidad monetaria, pero también por el éxito en el combate a las guerrillas–, ni con una cierta estructura partidaria sobreviviente como la de Bolivia –Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), MIR– ni la dirección política de Hugo Banzer, reflejó de forma más directa esta inestabilidad económica, social y política, con la sucesión de presidentes electos y depuestos, la dolarización, y la elección de Lucio Gutiérrez como presidente con el apoyo del movimiento indígena, que por primera vez en la historia del país tuvo participación directa en el gobierno.

El siglo XXI encuentra a América Latina frente a alternativas contradictorias en un cuadro internacional complejo. Por un lado, un

marco mundial de fuerte hegemonía norteamericana, aunque no basada en su capacidad de expansión económica: por el contrario, agotado, el ciclo expansivo de la economía de EE.UU. fue sustituido por un ciclo recesivo, con la consecuente restricción del comercio internacional y de las demandas provenientes de los mercados centrales del capitalismo. EE.UU. busca protegerse, extendiendo su hegemonía en el continente a través de la propuesta del ALCA, lo que le posibilitaría expandir el poderío económico de sus corporaciones sin contrapesos, como ya ocurre en América del Norte con el TLCAN.

Los dilemas internos de cada país de América Latina –prolongar el modelo de ajuste fiscal o romper con el neoliberalismo y buscar un modelo alternativo– se expresan en el plano regional por la disyuntiva entre el ALCA y el MERCOSUR. El primero es la secuencia lógica de la aplicación de las políticas de apertura de las economías nacionales en esta región del mundo, en un momento en que grandes zonas de integración de las mayores economías del planeta están siendo articuladas y en que pocas monedas podrán resistir a escala internacional. La propuesta de integración continental bajo la égida de la mayor economía del mundo, en el marco de su propia moneda, parece el complemento natural para las políticas practicadas en las dos últimas décadas en el continente, de las que el TLCAN es una expresión regional. América Latina en la hora de Lula significa el arreglo de cuentas de la izquierda latinoamericana con su propia trayectoria a lo largo de los últimos años. Por eso el año 2003 es tan importante para la izquierda y para el continente como lo fue el año 1973, tres décadas atrás. En ese momento, con los golpes militares en Chile y Uruguay, se terminó un ciclo histórico de avances y tentativas políticas de construir alternativas al capitalismo dependiente en crisis, cerrando el cerco sobre lo que sería el nuevo gobierno peronista en la Argentina, hasta que el golpe de 1976 dejó definitivamente consolidado el nuevo período contrarrevolucionario en la región.

El año 2003 puede constituir el inicio de un nuevo período histórico para el continente o del agotamiento de un modelo y, con él, de las fuerzas que, en oposición al mismo, no supieron cómo o no fueron capaces de superarlo. Los primeros indicios no son auspiciosos: la fase inicial de los gobiernos de Lula y Lucio Gutiérrez da más la impresión de continuidad que de ruptura. Los violentos acontecimientos que marcan el inicio del gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia revelan cómo sociedades extremadamente agotadas por la elevación brutal de los niveles de explotación y expropiación de derechos ya no soportan un nuevo ciclo de ajustes recesivos.

Y, sin embargo, parece que justamente es esto lo que los nuevos gobiernos, ahora con apoyo de los movimientos sociales y en nombre de la izquierda, señalan como una transición para la salida del modelo o para su renovación. Cuando Lula fue electo, el semanario británico *The Economist* tituló su editorial "Will he finish the job?" ("¿Terminará él el trabajo?"), refiriéndose a la complementación de las "reformas" llevadas a cabo por Fernando Henrique Cardoso, de la misma manera en que Tony Blair, también electo contra el modelo neoliberal, hizo con Margaret Thatcher. En poco tiempo, esta esperanza de la derecha y los temores de la izquierda parecen encontrar respaldo, cuando miembros del nuevo gobierno brasileño presentan reformas a los regímenes jubilatorio y tributario como sus primeros pasos, como formas de conquistar índices de mercado favorables y así, al disminuir el denominado "riesgo Brasil", conseguir bajar las tasas de interés y pasar del actual círculo vicioso heredado del neoliberalismo a un círculo virtuoso. Además, miembros de ese gobierno reivindican para sí el "coraje" de cumplir las "reformas" que Fernando Henrique Cardoso fue incapaz de realizar, como confirmando que el paquete de reformas está realmente convirtiéndose en la denominada "segunda generación" de "reformas" propuestas por el Banco Mundial.

Todo confirma que el año 2003 se ha convertido en un año decisivo para América Latina y su izquierda. La dirección que asumirá la historia latinoamericana en el nuevo siglo empieza a ser decidida desde este momento.

Bibliografía

Castañeda, Jorge 1994 *Utopia desarmada* (São Paulo: Companhia das Letras).

Galeano, Eduardo 2002 *O teatro do bem e do mal* (Porto Alegre: L&PM).

Samir Amin*

Las derivas de la modernidad El caso de África y del mundo árabe

Las derivas de la modernidad

1. El mundo contemporáneo es simultáneamente *uno*, *diverso* y *desigual*.

Es uno, nos guste o no, por la "fuerza de las cosas", es decir, por esa potencia que caracteriza al capitalismo –"el mercado", para llamarlo con el término vulgar, aproximativo y ambiguo mediante el cual el discurso dominante califica al sistema-mundo–, la de integrar, aunque sea en la desigualdad, a todos los pueblos de todas las regiones del mundo en un sistema dominado por una misma lógica dominante. Lo que llamamos hoy "mundialización" –esta integración–, sin ser verdaderamente un hecho nuevo, es la expresión de esta realidad.

Pero también es y permanece diverso. Los pueblos tienen su historia, que no esperó a la modernidad ni a la integración en el sistema-mundo del capitalismo para construirse. Los pueblos, integrando –bien o mal– la modernidad no han borrado su pasado, sino que han

* Director del Third World Forum, African Bureau, Dakar, y presidente del World Forum for Alternatives.

transformado su herencia, reinterpretándolo con o sin lucidez. La ideología –la esperanza, la voluntad misma, para muchos– de pensar que, haciendo eso, terminarían borrando la diversidad que había caracterizado sus caminos anteriores para tornarse parecidos en sus organizaciones sociales, sus modos de vida, su adhesión a un sistema de valores comunes, en pocas palabras, a una cultura común, relegando las especificidades al museo del folclore o a lo que es poco significativo o absolutamente insignificante, ha sido y continúa siendo desmentida por los hechos. Las especificidades son resistentes y, por lo tanto, nos alegre o nos disguste, hay que contar con ellas.

Es también, y al mismo tiempo, desigual. La formación y el desarrollo del sistema-mundo moderno no han reducido –ni siquiera progresivamente– las desigualdades de riqueza y poder de los pueblos del planeta. Al contrario, las han hecho resaltar y continúan haciéndolo.

2. La cuestión cultural, como las otras –la del desarrollo o la de la geopolítica–, se inscribe en ese marco contradictorio de un mundo uno, diverso y desigual.

El desafío puede entonces ser formulado en los términos de la siguiente alternativa: ¿podemos construir (o reconstruir) una modernidad igual (aboliendo la desigualdad de riqueza y de poder)? Y, en ese caso, ¿hace falta sacrificar la diversidad, llamada a extinguirse progresivamente? ¿O podemos “salvarla”, incluso resaltarla y desarrollarla para ponerla al servicio del proyecto de altermundialización igual? O bien, dado que la modernidad sería incapaz de convertirse, por sí misma, en algo distinto de lo que es, es decir, dado que la desigualdad parece ser inmanente a ella, ¿hay que repudiarla y refundar la diversidad de orígenes que se está perdiendo? Proponer entonces una crítica radical a la modernidad. ¿Cuál es el estatus de cada una de estas opciones: son realistas, igualmente realistas y por lo tanto creíbles, y, aún más, probables? ¿Son eficaces? De serlo, ¿bajo qué condiciones? El debate con respecto a estas cuestiones no es nuevo. Ha obsesionado los días y las noches de todos los pensadores, singularmente de aquellos de Asia y África, desde que sus pueblos se han encontrado “integrados”, de buen grado o por la fuerza, en el sistema-mundo de la modernidad capitalista realmente existente. Cada una de las respuestas esbozadas aquí ha tenido sus defensores. Y ninguna ha sido definitivamente sacada de la escena, aun si, en un momento u otro, aquí o allá, una de las respuestas parecía imponerse, expulsando a las otras entre bastidores. ¡Hasta que reaparecen en

escena! Cada una de estas respuestas ha sido asociada, según las circunstancias, a formulaciones que podrían calificarse políticamente como de "derecha" (respetuosa de los intereses de las clases poseedoras y dirigentes) o de "izquierda" (aspirando a "servir al pueblo", es decir, a sus mayorías dominadas). Según las circunstancias, cada una de estas formulaciones ha pretendido conciliar las estrategias que preconizaba con las preocupaciones que calificamos de "democráticas" (dándoles un sentido definido), o rechazar rotundamente la problemática.

3. La modernidad está por lo tanto sometida permanentemente a dos derivas que operan en direcciones inversas, pero que son de hecho complementarias una de otra y a veces también curiosamente asociadas. Esta doble deriva golpea a todas las regiones periféricas del sistema mundial contemporáneo, en particular a Asia y África, cuyas culturas históricas son "no europeas". En el momento actual, esta doble deriva se manifiesta con violencia, como lo ilustraremos a través de los ejemplos de los mundos árabes y africanos contemporáneos.

La primera deriva se produce por la contradicción que caracteriza a la ideología dominante de la cultura de la modernidad realmente existente, es decir, capitalista. El discurso que llama a plegarse a su bandera (hoy la de la mundialización, globalización en *franglés*) pretende que el sistema ofrezca a todos los pueblos "la oportunidad de desarrollarse", a condición de que acepten sacrificar aquellas "especificidades" de su cultura heredada que están en conflicto con las lógicas fundamentales de la expansión capitalista. Ahora bien, en los hechos, esta expansión genera una desigualdad creciente entre los pueblos. Las clases dirigentes de Asia y África que aceptan la mundialización tal como es alimentan, por tanto, una deriva que vacía a la diversidad cultural de todo contenido serio –el "derecho a la diferencia" debe acompañarse de la desigualdad aceptada.

La segunda deriva se expresa en una retórica violenta contra la modernidad, rechazada en nombre de la especificidad cultural que se pretende salvaguardar. Pero la mirada dirigida sobre esta especificidad es de hecho conservadora: no se trata de actuar para que la cultura se transforme, se trata de conservarla tal cual es, incluso de "volver a los orígenes" borrando los daños con que la modernidad pudo haberla contaminado.

"Denunciar" estas dos actitudes, o denunciar sólo una de ellas para legitimar la otra, no resuelve el problema, ya que el desafío es

precisamente el de transformar la modernidad misma para hacerla capaz de construir un mundo *uno, igual y diverso*. Las dos derivas merecen su nombre; son la expresión de la impotencia ante el desafío formulado en mi frase anterior. Una y otra se suceden para estar en primer plano, o bien compartirlo.

Los mundos árabes y africanos ilustran bien esta sucesión y esta combinación. En el momento del "ascenso" aparente de las naciones de Asia y África –las décadas del cincuenta al ochenta– la modernidad es reivindicada por las ideologías dominantes de los sistemas ("nacionales-populistas") y pretende resolver la cuestión: "recuperarse" y alcanzar los centros desarrollados y "mantenerse uno mismo" (política y culturalmente). Estas experiencias alcanzan rápidamente sus límites históricos y terminan en un doble fracaso: recuperación limitada, en el mejor de los casos, y pérdida de la significación de las culturas nacionales. El escenario está entonces instalado para que se imponga el otro discurso, "anti-modernista" en todos los sentidos, pretendiendo restablecer la "autenticidad" manifestada por las culturas del pasado.

En estos mundos, el primer período es marcado por un proyecto "nacional" de "recuperación", social (si no socialista), es decir, preocupado por reducir las desigualdades sociales, laicizante (si no laico). Estos proyectos se expresan en un marco "panárabe" para unos (Gamal Abdel Nasser), "panafricano" para otros (Kwame Nkrumah). En el segundo período, el islam político triunfa entre los árabes (y otros pueblos musulmanes de Asia y África) y la "etnicidad" entre los otros.

Esta tragedia no es específica de los ejemplos árabes y africanos que ilustran nuestra exposición. En India, la sucesión ideológica del Congreso (y de los partidos comunistas) y del llamado Hindutva ("hinduismo"), y en China la del maoísmo, seguida por la confusión contemporánea –bien estudiada por Chen Yan (2002)– ilustran el mismo movimiento pendular de una deriva a la otra.

Modernidad, razón y emancipación

Hay momentos en la historia cuyos alcances me parece que han sido decisivos para nosotros.

1. El primero de estos momentos se refiere al nacimiento de la modernidad. Es el momento de la Ilustración (los siglos XVII y XVIII europeos), que es también, y no por casualidad, el del nacimiento del capita-

lismo. No volveré aquí sobre la lectura que he hecho de este momento, que me conformaré con resumir en dos proposiciones.

La primera se refiere a la definición de modernidad, que es para mí la afirmación de que el ser humano, individual o colectivamente, puede y debe hacer su historia. Una afirmación que marca una ruptura con el pensamiento dominante en todas las sociedades anteriores –en Europa y en otras partes– fundado en el principio de que Dios, habiendo creado el universo y el ser humano, es el "legislador" en última instancia. Los principios éticos que esta legislación divina funda son formulados, por supuesto, a través de las religiones o de los filósofos trascendentales históricos, abriendo así la puerta a interpretaciones diversas a través de las cuales las realidades sociales en transformación permanente se han expresado. La razón es en tal caso invocada frecuentemente, pero no siempre, para servir a las interpretaciones, pero entonces esta queda sometida al deber de "conciliar fe y razón". La afirmación nueva que define la modernidad se libera de esta obligación, sin necesariamente desinteresarse de la cuestión de la fe. La afirmación nueva cierra un capítulo, pero abre otro con sus propios problemas: la libertad que los seres humanos se dan debe a su vez ser definida. La historia, si no opera más como una fuerza exterior a la humanidad, debe ser explicada por otras "leyes" cuyo descubrimiento es el objeto de un nuevo conjunto de ciencias, cuya constitución se torna posible y necesaria a la vez: las del hombre y la sociedad. La razón es movilizada de nuevo en busca de esas determinaciones objetivas del movimiento de las sociedades. La libertad nueva que se da la humanidad moderna permanece, por lo tanto, sometida a las limitaciones de lo que creemos constituye las lógicas de la reproducción social y las dinámicas de transformación de las sociedades.

La segunda se refiere al carácter burgués de la modernidad, tal como lo expresa el pensamiento de la Ilustración. Emergencia del capitalismo y emergencia de la modernidad constituyen las dos facetas de una misma y única realidad.

El pensamiento de la Ilustración nos propone entonces un concepto de razón indisolublemente asociado al de emancipación, sin el cual la frase "el ser humano hace su historia" no tendría sentido.

Resulta que la emancipación en cuestión es definida y limitada por lo que exige y permite el capitalismo. El discurso de la Ilustración propone, sin embargo, un concepto de razón emancipadora que pretende ser transhistórico, mientras que el examen de lo que de hecho es va a mostrar su naturaleza terriblemente histórica.

La expresión fundamental más sistemática de este discurso es la que Adam Smith ha formulado, calificándola desafortunadamente de “utilitarismo”, un vocablo ambiguo pero espontáneo en la tradición del empirismo inglés. En esta visión del mundo humano, la sociedad es concebida como una asamblea de individuos, y he aquí una visión que rompe con la tradición del *Ancien Régime*. Se trata, por lo tanto, de una ideología indiscutiblemente emancipadora del individuo, una vez más, una de las dimensiones de la modernidad. Este individuo está, por otra parte, dotado de razón, naturalmente. El orden social que debe asegurar el triunfo de esta razón emancipadora –y por lo tanto la felicidad de los seres humanos– es entonces imaginado como un sistema de “buenas instituciones”, para utilizar el término en uso hasta hoy en el pensamiento social estadounidense. Este sistema está fundado a su vez en la separación, en la vida social, del ámbito de la política y del de la economía. Las “buenas instituciones” que deben asegurar la gestión de la vida política por la razón son aquellas de la democracia, que garantizan la libertad y la igualdad de los individuos. En la gestión de la vida económica, la razón impone elegir la libertad contractual (dicho de otro modo, el “mercado”) como fundamento de las relaciones de intercambio y de organización de la división del trabajo entre los “individuos” que constituyen la sociedad. Y el funcionamiento sano de la economía exige a su vez la protección de la propiedad, considerada a partir de entonces como un valor sacrosanto en la “buena sociedad”.

La razón emancipadora se expresa por lo tanto en un tríptico clásico: libertad, igualdad, propiedad. La fórmula de las sucesivas revoluciones precoces de las Provincias Unidas y de la “revolución gloriosa” inglesa de 1688, antes de ser retomada más sistemáticamente por la revolución estadounidense y luego por la revolución francesa en su primer período.

Los elementos constitutivos del tríptico son considerados como “natural” y armoniosamente complementarios los unos de los otros. Y, hasta el día de hoy, la afirmación de que hay un signo igual entre “mercado” y “democracia” ha seguido siendo la piedra angular de la ideología burguesa. Por el contrario, el conflicto que en la realidad ha enfrentado sin cesar la extensión de los derechos democráticos a todos los ciudadanos, hombres y mujeres, burgueses y proletarios, poseedores y no poseedores, contra los defensores incondicionales “del mercado” –un conflicto sobre el que he insistido en otro lado–, es sacado de entrada del debate.

Adam Smith y el pensamiento de la Ilustración tienen ciertamente la intuición de que el sistema de la "buena sociedad" que ellos proponen –racional y emancipadora para la eternidad venidera– se enfrenta con algunas dificultades, que no toman en cuenta. La "mano invisible" que garantiza el triunfo de la razón en la gestión de la vida económica aparece muy a menudo como una mano "imprevisible", volviendo a cuestionar, por eso mismo, la capacidad de los seres humanos de hacer realmente su historia como lo quiere la modernidad. Y la garantía de la libertad, de la igualdad, de la seguridad de la propiedad, implica que el "puño visible" del estado debe completar la obra de la mano invisible del mercado.

La razón emancipadora de la Ilustración no excluye, sino que por el contrario implica, la importancia ligada a un principio ético. La razón no es aquí instrumental, sino inseparable de los objetivos y medios emancipadores cuyo tríptico resume los elementos éticos fundamentales.

Lo ético asociado al pensamiento de la Ilustración puede o no ser de inspiración religiosa. Dios está presente para aquellos que le atribuyen estar en el origen de la necesidad de emancipación a la que aspiran los seres humanos. Desaparece, en cambio, cuando esta aspiración es sólo constatada como "natural". La diferencia es mínima.

La versión contemporánea de la razón emancipadora burguesa puesta de moda con toda la insistencia que la vulgarización mediática permite –la del liberalismo igualitario de John Rawls– no aporta nada nuevo, habiendo quedado prisionera del tríptico libertad, igualdad, propiedad. Interpelado por el conflicto libertad-igualdad que la distribución desigual de la propiedad implica necesariamente, el liberalismo llamado igualitario lo es sólo muy moderadamente. La desigualdad es aceptada y legitimada por una acrobacia poco "razonable", que toma de la economía vulgar su pseudo-concepto de "asignaciones". Se trata de un análisis de gran simpleza: los "individuos" (siendo la sociedad la suma de estos) que se encuentran en el "mercado" están dotados de diversas fortunas (unos son –¿por casualidad?– jefes de empresas poderosas, otros no tienen nada). Estas "asignaciones" desiguales siguen siendo, sin embargo, legítimas en tanto son el producto (evidentemente heredado) del trabajo y del ahorro (de los antepasados). Estamos por lo tanto invitados a remontar la cadena de la historia hasta el día –mítico– en que el contrato social originario fue concertado entre iguales, convertidos luego en desiguales porque lo quisieron, por la desigualdad de los sacrificios que consintieron. No creo que este

modo de evacuar las cuestiones relativas a la especificidad del capitalismo merezca siquiera ser considerado elegante.

Pero si el liberalismo falsamente igualitario es propuesto con insistencia como una alternativa ideológica en el desconcierto de la sociedad de nuestra época, es porque la parte delantera del escenario no está más ocupada por el utilitarismo (del que el liberalismo llamado igualitario se distingue apenas), sino por la deriva que representa la ideología libertaria de derecha (de extrema derecha, en realidad). Esta ideología sustituye el díptico "libertad-propiedad" por el tríptico de la Ilustración, renunciando decididamente a dar a la igualdad el estatus de valor fundamental. La versión de Von Hayek de esta nueva fórmula ideológica de extrema derecha restablece la de sus inventores, los "liberales" del siglo XIX (Bastiat y compañía), que están en el origen de la deriva, provenientes como lo eran de una aversión pregonada hacia la Ilustración, responsable de la revolución francesa. Pero el díptico en cuestión constituye desde hace mucho tiempo lo esencial de la "ideología estadounidense", estableciendo un contraste con las ideologías europeas que todavía permanecen en parte fieles a la Ilustración. Remito aquí al lector a lo que escribí en otra parte sobre el tema de este contraste.

En la versión libertaria de derecha lo ético desaparece porque los seres humanos, si hacen bien su historia, están autorizados a hacerla comportándose como en la jungla: no son responsables de las consecuencias de sus actos, en particular de las desigualdades que profundizan, las cuales son incluso bienvenidas. Ahora bien, sin responsabilidad no hay más ética. Poco importa entonces que algunos, incluso muchos, de esos libertarios de derecha se proclamen "creyentes" –cristianos en este caso. Su religión es en realidad amoral, tendiendo por esa misma razón a transformarse en simple conveniencia social, expresión de singularidad "comunitaria", y nada más. Es tal vez una interpretación posible de la religión; lo menos que podemos decir es que sigue siendo discutible.

2. El segundo momento decisivo se abre con la crítica que Marx dirige a la razón emancipadora burguesa de la Ilustración. Esta crítica abre un nuevo capítulo de la modernidad, que califico de modernidad crítica de la modernidad.

La razón emancipadora no puede ignorar este segundo momento de su despliegue, más precisamente del inicio de su redespliegue. El pensamiento social no puede ser más, después de Marx, lo que había sido antes de él. Lo que escribí más arriba en referencia a la crítica de

la razón emancipadora de la Ilustración –mi segunda observación– ciertamente no habría podido ser tal sin Marx. Marx es inevitable.

La razón emancipadora no puede inscribir más sus análisis y sus proposiciones bajo el tríptico "libertad, igualdad, propiedad". Habiendo comprendido la dimensión del conflicto insoluble que enfrenta la conservación de la propiedad capitalista al despliegue de la igualdad entre los seres humanos, la razón emancipadora no puede menos que suprimir el tercer término del tríptico. Y sustituirlo por el de fraternidad, más fuerte que el de "solidaridad", propuesto hoy aquí y allá por unos y otros. "Fraternidad" significando entonces, evidentemente, la abolición de la propiedad capitalista que pertenece forzosamente a algunos –una minoría, la verdadera clase burguesa dominante y explotadora– mientras se priva a los otros (la mayoría) del acceso a las condiciones de una igualdad digna de ese nombre. "Fraternidad" significando entonces sustitución de esta forma de propiedad exclusiva y excluyente por una forma nueva: la de la propiedad social, ejercida por el conjunto del cuerpo social y en su beneficio. La integración social operaría entonces por la democracia, requisito inevitable no sólo de la gestión de la vida política en el sentido riguroso del término, sino también de la propiedad social. La integración por la democracia sustituiría a la integración parcial y desigual por naturaleza operada dentro de los límites del respeto a la propiedad capitalista, es decir, por el "mercado" exclusivo, para emplear el lenguaje de la vulgata dominante.

"Libertad, igualdad, fraternidad" –la consigna no fue inventada por Marx, como cada hijo de vecino bien sabe. La revolución francesa, como todas las grandes revoluciones, está adelantada a su tiempo y se proyecta más allá de sus demandas. Es por lo tanto, a la vez, una revolución burguesa (y se estabilizará tardíamente sobre esta base) y, proyectada más adelante, es vivida como una revolución popular, que puede leerse hoy como iniciando la crítica socialista del sistema burgués. Exactamente del mismo modo en que las otras dos grandes revoluciones de los tiempos modernos –la rusa y la china– se proyectan en un intento de sociedad comunista muy por delante de las exigencias y posibilidades inmediatas de sus sociedades.

La "propiedad popular" que la revolución francesa cree que puede y por tanto debe garantizar es la de millones de campesinos y artesanos; y el "mercado" que ella protege, se afirma, debe ser auténticamente abierto y competitivo, excluyendo los monopolios y las rentas que estos producen. Pero esta propiedad popular está ya, en esa época,

amenazada a su derecha y a su izquierda. A su derecha, por la burguesía de los grandes empresarios y capitalistas que se cristalizarán en el símbolo representado por esas famosas "doscientas familias" propietarias del Banco de Francia. A su izquierda, por todos los excluidos de la ciudad (proletarios y paupérrimos precarios) y del campo (campesinos pobres y sin tierra). Los sobresaltos de la revolución francesa ocuparán todo el siglo XIX hasta su fin, a partir del cual la "República" se estabiliza, adoptando la consigna de la revolución, pero después de haber aplastado la Comuna y vaciado el término "fraternidad" de su contenido de origen, para sustituirlo eventualmente por el que puede expresarse en y por la pertenencia a la comunidad "nacional".

Todas las ambigüedades, las contradicciones y las interpretaciones divergentes de la "ideología francesa" constituyen la trama de esta historia, hasta nuestros días. Y son esas ambigüedades de las cuales buscamos hoy desembarazarnos por medio de un retorno brutal a la fórmula que garantiza la supremacía de la seguridad de la propiedad burguesa.

La razón burguesa, vuelta a poner sobre sus pies, no es más, no puede ser más, emancipadora. Por otra parte, ella se levanta sólo sobre sus dos pies: la libertad y la propiedad. En lo sucesivo, Bastiat y Von Hayek, que pregonan su abierta antipatía por toda veleidad de dar alguna importancia a la igualdad, son los verdaderos representantes de una razón degenerada, que no es ni siquiera la que la Ilustración había concebido. Y por ello es que esta razón burguesa reducida a la libertad y la propiedad es la de la "ideología estadounidense"; el retroceso –la abolición en pensamiento de la revolución francesa, como por supuesto de la rusa y de la china– no es otra cosa que la expresión de la esencia de lo que podemos entender por norteamericanización del mundo.

Esta razón burguesa, privada en adelante de toda ambición emancipadora, se torna entonces, por la fuerza de las cosas, razón instrumental, sintética, vacía, irresponsable (y por lo tanto sin fundamento ético).

La expresión consumada de esta razón no emancipadora se despliega en el campo de "lo que concierne a lo económico", definido, por otra parte, por sus inventores y defensores como "una ciencia pura" ("la economía pura"). Recordaré aquí muy brevemente las críticas que dirigí en otra ocasión a esta racionalidad truncada. En primer lugar, el hecho de que nunca llega a establecer, con argumentos lógicos (en el sentido más simple del término "lógico"), la veracidad de su proposi-

ción fundamental: que la libertad de los mercados produce un "equilibrio general óptimo". Después, que se obstina en negarse a reflexionar sobre las razones de su fracaso, que son el resultado de su concepción irreal de la sociedad, reducida a la suma de los individuos que la componen. Por el contrario, trata de salir de la confusión en la que ella misma se ha instalado reforzando su axioma de partida (el individuo constituye la célula exclusiva con la cual está conformada la sociedad) con la invención de esas famosas "anticipaciones". Pero la integración de estas últimas en los "razonamientos económicos" agrava el caos y conduce a una única conclusión posible: que el mercado se desplaza de desequilibrio en desequilibrio sin tender jamás al equilibrio (conclusión a la cual Marx e incluso Keynes habían llegado mucho tiempo atrás). La cereza de la torta que la calificación de "óptimo social" quería hacer desaparecer: la economía pura renuncia entonces a esta ambición sin la cual, sin embargo, la emancipación del ser humano –la felicidad de la Ilustración y de Adam Smith– pierde su sentido. El ser humano es declarado tan irresponsable como el mercado a través del cual se expresa. Los cínicos de la economía pura se atreverán a pensarlo y a decirlo, y es necesario agradecerles por este coraje. El mercado puede producir 3 mil millones de seres humanos "inútiles", una proporción creciente de "pobres" en los países más ricos, poco importa. Parece ser "racional". La razón, convertida en destructora del ser humano alienado y/o excluido de la naturaleza (que el cálculo económico llamado racional, siempre de corto plazo, implica) y de sociedades enteras (por tanto, de culturas humanas), no renuncia sólo a ser emancipadora sino que acepta desempeñar las funciones de una empresa de demolición de la humanidad.

No sé si los adversarios "culturalistas" del mundo real y de las tendencias de su evolución –comprendidas como "norteamericanización" por unos, "occidentalización" (general) por otros– pueden ser calificados de "racionales". Confrontados a las amenazas de "norteamericanización", algunos defienden por consiguiente únicamente los "valores culturales", sin cuestionar las tendencias generales del sistema, como si la realidad pudiera ser cortada en rodajas, como el salame, con el fin de guardar "un pedazo para mañana". Otros, habiendo previamente confundido capitalismo y "Occidente", olvidando la realidad decisiva de este último en beneficio de la afirmación gratuita y falsa de un "Occidente" eterno, creen poder transferir el lugar de la confrontación del terreno de la realidad social en permanente movimiento al cielo de un imaginario transhistórico para todos.

El conjunto heteróclito de esos depósitos –la economía pura de los mercados imaginarios, más el liberalismo falsamente igualitario, más las elucubraciones culturalistas transhistóricas– se erige pomposamente en pensamiento "nuevo", el llamado "posmodernismo". Habiéndose borrado la crítica del modernismo burgués y habiendo la razón renunciado a ser emancipadora, ¿ha llegado el pensamiento burgués contemporáneo a ser acaso otra cosa que no sea el pensamiento de un sistema bien entrado en la etapa de su senilidad?

Senilidad peligrosa, y peligro reforzado por la adhesión al principio de irresponsabilidad. Senilidad peligrosa porque el sistema alcanzó un grado caracterizado por el poder monstruoso de sus capacidades destructivas. Destrucción del ser humano, de la naturaleza, de sociedades enteras, lo he dicho más arriba. La razón emancipadora debe responder a ese desafío.

3. La razón es emancipadora, o no lo es.

El concepto de razón implica, por lo tanto, más que la puesta a punto de un conjunto de procedimientos mentales que permiten el avance de la inteligencia de las relaciones entre los objetos y los fenómenos. Esta inteligencia de las relaciones se refiere también a la medida de su grado de necesidad, que es absoluta –o casi– sólo en las situaciones de banalidad extrema, sin interés. El despliegue de la ciencia –conocer más pero también, y sobre todo, conocer los límites del conocimiento– permite, por lo tanto, situar el grado de libertad con el cual se puede beneficiar la acción humana, definir las alternativas posibles y eficaces. Pero también reconocer que hay incertidumbre (pocas certezas absolutas) y apreciar tanto como sea posible el margen de la misma.

Este conjunto de procedimientos no constituye por sí mismo la razón, aun si numerosos investigadores de las ciencias llamadas de la naturaleza o del hombre pueden, en una primera aproximación, no sólo adherir al mismo (algo que es necesario hacer), sino también estar satisfechos con él. Todos los seres vivos –y sobre todo las especies superiores– ponen en práctica, a lo largo de su vida, métodos de acción y elecciones que testimonian un cierto grado de ese tipo de inteligencia, al menos en su primer escalón, la inteligencia de las relaciones.

La razón exige más. Porque la emancipación supone responsabilidad, sin la cual las opciones entre diferentes posibilidades no tienen ni alcance ni sentido. Quien dice responsabilidad dice ética, cuyos principios no pueden ser eliminados de una reflexión que desea ser científica.

Los principios de la ética en cuestión pueden ser los que el humanismo universalista a-deísta (y *a fortiori* no religioso) inspira, desde la Ilustración (y aun antes) hasta el marxismo y en nuestros días. Pero también pueden ser los de un humanismo universalista deísta, incluso religioso en el sentido de que se inscribe en una tradición religiosa particular, cristiana u otra. Existen fuertes probabilidades de que esos afluentes desemboquen en el mismo gran río. El ejemplo que nos viene inmediatamente a la mente es el de los teólogos de la liberación, a quienes leo como creyentes para los cuales ser cristiano no es detenerse en Cristo sino partir de él. Podría haber otras interpretaciones religiosas (islámicas, budistas y otras) o filosóficas no occidentales (en el sentido de que su antepasado no es el "helenismo" común a los pueblos de los mundos cristianos y musulmanes) que aparezcan en este futuro a construir, común a toda la humanidad. Es en este sentido, y sólo en este, que uno debe, en lo que respecta a la diversidad llamada cultural (a falta de una calificación mejor), más que "respetarla" ("tolerarla" es un término peyorativo, como lo dije en otro lado), desear verla desplegarse en toda su riqueza potencial. Distingo a esta diversidad –orientada en la tradición de la razón emancipadora hacia la construcción del porvenir– de la falsa diversidad de las especificidades heredadas del pasado, que los culturalistas convierten en invariantes transhistóricas (que no son) para aferrarse a ellas neuróticamente.

Volver al desafío que la razón emancipadora enfrenta hoy es inventar los medios eficaces que puedan permitir el progreso hacia fines bien definidos, un progreso en dirección a la emancipación respecto de la alienación mercantil, un distanciamiento de las prácticas destructivas del potencial de la naturaleza y de la vida, una convergencia hacia la abolición de las gigantescas disparidades del llamado "desarrollo" (material) que la expansión polarizante del capitalismo mundial produce necesariamente.

El marxismo es para mí el instrumento eficaz que permite tanto analizar los desafíos como definir estrategias capaces de cambiar el mundo en las direcciones aquí especificadas, siempre y cuando consideremos también que Marx no hizo más que iniciar la reflexión y la acción en ese sentido. Dicho de otro modo, que nos definamos como partiendo de Marx y no deteniéndonos en él.

No iré aquí más allá de esta conclusión formulada en términos muy generales. Diré solamente que no basta con proclamar la adhesión a la razón emancipadora e incluso con esforzarse en definir lo

que creemos que son los desafíos que debe superar (o vencer) para hacer avanzar la causa. Las verdaderas dificultades comienzan en ese punto. El marxismo entendido como teoría y práctica vivas, capaz por lo tanto de enriquecimientos permanentes, no puede tener recetas preparadas como respuesta a los desafíos, no más que ningún otro método apropiado para contribuir a la conceptualización de las exigencias de la razón emancipadora.

Las cuestiones a resolver, en teoría y en práctica, son complejas, y en su enmarañamiento no permiten ninguna solución unilateral, ya que esta ignoraría los conflictos entre los diferentes elementos constitutivos del desafío. Elegiré un solo ejemplo, porque me parece que entraña la gran magnitud del desafío a escala mundial. El gigantesco contraste centros-periferias que el capitalismo ha construido debe ser destruido. Esto exigirá sin ninguna duda un cierto desarrollo de las fuerzas productivas en las periferias del sistema, debiendo reconocer que se corre el riesgo de relegar a segundo plano las otras dimensiones de la emancipación. La contradicción está en la realidad misma. Algunos piensan superarla eliminando uno de sus términos. Persisten en ignorar al 80% de la humanidad, contentándose con declarar que necesitan primero "pasar por la etapa capitalista", sin tener en cuenta que la polarización inmanente a este sistema no les permitirá jamás "alcanzar" a los otros. Ignoran el conjunto de las dimensiones de la emancipación, en provecho exclusivo del desarrollo previo de las fuerzas productivas. La razón emancipadora, en su formulación marxista plena, debe poder combinar los dos términos contradictorios del desafío.

La modernidad exacerbada del discurso liberal contemporáneo

1. La ideología del liberalismo mundializado se funda en un concepto empobrecido y exacerbado de la modernidad. Las "ideas generales" que comandan la visión liberal dominante del mundo en el momento contemporáneo son simples, en efecto, y se resumen en algunas de las proposiciones siguientes:

> a) La eficacia social se confunde con la eficacia económica, y esta con la rentabilidad financiera del capital. Estas reducciones en cadena reflejan la dominación de la economía, inherente al capitalismo. El pensamiento social atrofiado que resulta de esto es economicista al extremo. Curiosamente, este reproche –diri-

gido equivocadamente al marxismo– caracteriza de hecho al pensamiento liberal, que es, por excelencia, el del capitalismo.

b) El despliegue del mercado generalizado (lo menos regulado posible) y el de la democracia son decretados complementarios uno del otro. La cuestión del conflicto entre los intereses sociales que se expresan a través de sus intervenciones sobre el mercado y aquellos que dan su sentido y su alcance a la democracia política ni siquiera se plantea. Economía y política no constituyen dos dimensiones de la realidad social, cada una con su autonomía propia y operando en relación dialéctica; la economía capitalista de hecho manda sobre la política, aniquilando el potencial creativo propio de esta última.

c) El país aparentemente más "desarrollado", aquel en el que efectivamente la política se concibe y se practica enteramente al servicio exclusivo de la economía (del capital, en realidad) –Estados Unidos, evidentemente–, es el mejor modelo para "todos". Sus instituciones y sus prácticas deben ser imitadas por todos aquellos que esperan estar presentes en la escena mundial.

d) No habría alternativa al modelo propuesto fundado sobre los postulados economicistas, la identidad mercado-democracia y la reducción de lo político al servicio de la economía, ya que la opción socialista, intentada en la Unión Soviética y en China, ha demostrado ser, a la vez, ineficaz en términos económicos y antidemocrática en el plano político.

Es decir que las proposiciones previamente formuladas tendrían la virtud de "verdades eternas" ("la razón"), reveladas por el despliegue de la historia contemporánea. Su triunfo está asegurado especialmente desde la desaparición de las experiencias alternativas "socialistas". Habríamos llegado, como se ha dicho, al final de la historia. La razón histórica triunfó. Este triunfo significa, entonces, que vivimos en el mejor de los mundos, al menos potencialmente, en el sentido de que lo será efectivamente cuando las ideas sobre las que está fundado sean admitidas por todos y puestas en práctica en todas partes. Todas las taras de la realidad de hoy no se deben más que al simple hecho de que estos principios eternos de la razón no han sido aún puestos en práctica en las sociedades que sufren estas deficiencias, particularmente las del Sur.

En esta visión simplista y exacerbada de la modernidad, la diversidad no tiene más lugar.

La hegemonía de EE.UU., expresión normal de su posición de vanguardia en la puesta en práctica de la razón (liberal, forzosamente), es por este motivo inevitable y también favorable al progreso de toda la humanidad. No hay "imperialismo norteamericano" sino solamente un liderazgo bueno ("benigno"), indoloro, como lo califican los intelectuales liberales norteamericanos.

En realidad estas "ideas" no son otra cosa que tonterías, fundadas en una para-ciencia, la economía llamada "pura", y una ideología de acompañamiento, el "posmodernismo". La economía "pura" no es la teoría del mundo real –del capitalismo realmente existente– sino la de un capitalismo imaginario. No es ni siquiera una teoría rigurosa de este último, cuyos fundamentos y desarrollo de argumentos merezcan el calificativo de "consistentes". No es más que una para-ciencia, más cerca a veces de la hechicería que de las "ciencias de la naturaleza" cuyo modelo pretende imitar. En cuanto al posmodernismo, no constituye más que un discurso de acompañamiento, que llama a actuar sólo dentro de los límites del sistema liberal, a "ajustarse a él".

La reconstrucción de una política ciudadana exige que los movimientos de resistencia, de protesta y de lucha contra los efectos reales de la puesta en práctica de este sistema se liberen del virus liberal.

2. Se trata aquí de una auténtica deriva, ya que, en su despliegue en dos tiempos –la filosofía burguesa de la Ilustración y luego su superación crítica por las ideologías del socialismo, el marxismo en particular–, la modernidad se afirmaba a la vez contradictoria e inacabada. El liberalismo mundializado, que hoy en día tiene viento en popa, ignora la contradicción que caracteriza al mundo real modelado por la modernidad capitalista que se proclama "acabada" (el fin de la historia). Ignora el hecho de que, bajo las obligaciones limitantes del capitalismo, la modernidad promete mucho más de lo que puede dar, y genera así esperanzas insatisfechas.

La modernidad esboza un avance social potencial enorme resumido por el término "emancipación" y del que dan testimonio los progresos de la democracia política, por más limitados que estos hayan sido. Ella ha dado legitimidad a la acción de las clases dominadas, explotadas y oprimidas, y ha permitido que estas arranquen progresivamente al poder del capital dominante derechos democráticos que nunca fueron producidos espontáneamente por la lógica de la expan-

sión capitalista y la acumulación. Ha liberado un potencial de transformación política que permite la expansión de la lucha de clases, estableciendo un sentido de equivalencia entre estos dos términos, política y lucha de clases, que les imbuye toda su fuerza. Pero, al mismo tiempo, ha inventado y desarrollado los medios que le permitieron reducir el poder potencial de la democracia emancipadora.

Simultáneamente, el capitalismo, que era acompañado por la modernidad, ha provocado el desarrollo de las fuerzas productivas a un ritmo nunca antes conocido en la historia. El potencial de este desarrollo permitiría resolver los grandes problemas materiales del conjunto de la humanidad. Pero la lógica que domina la acumulación capitalista impide que esto ocurra, profundizando por el contrario, sin cesar, la polarización de la riqueza a una escala hasta ahora desconocida en la historia universal.

Los pueblos contemporáneos están entonces enfrentados a los desafíos que constituyen el capitalismo y la modernidad realmente existentes. La ideología dominante se dedica hoy en día sólo a ignorar el desafío. Esta ignorancia es expresada de una manera ingenua, a pesar de la eventual sofisticación de su lenguaje, por los ideólogos del liberalismo. Este "discurso de los satisfechos" no reconoce más que un único valor humano, al cual reduce la modernidad: la libertad individual. Al precio de ignorar que esta libertad llega a ser, en el marco del capitalismo, la que permite a los más fuertes imponer su ley a los otros; que esta libertad es perfectamente ilusoria para la gran mayoría (la hipótesis liberal imagina que cada individuo puede llegar a ser un Rockefeller, así como antes se decía que cada soldado poseía en su mochila un bastón de mariscal); que ella se estrella contra la aspiración a la igualdad que constituye el fundamento de la democracia.

Esta misma ideología fundamental es compartida por todos los defensores del sistema, para los cuales el capitalismo constituye un horizonte insuperable, el "fin de la historia". Los más extremistas no dudan en aceptar que la sociedad sea concebida como una jungla de "individuos", y en sacrificar la eventual intervención pacificadora del estado por los principios de una administración que reduce el poder público a las funciones de un instrumento al servicio exclusivo de los "ganadores". Otros desean darle un rostro humano a esta dictadura e intentan atenuar el extremismo del principio exclusivo de la libertad individual diluyéndolo en proposiciones que lo asocian con otras consideraciones pragmáticas de justicia social y de "reconocimiento de las diferencias", las comunitarias entre otras. El posmodernismo, con su

invitación a "aceptar" y "ajustarse" a la realidad contemporánea, a "administrarla" al ras del suelo lo mejor posible, en lo inmediato, sin más, se inscribe igualmente en esta perspectiva de negación del desafío.

Para las grandes mayorías la modernidad en cuestión es simplemente odiosa, hipócrita, basada en la práctica cínica de "dos pesos, dos medidas". Su rechazo es por lo tanto violento, y esta violencia es perfectamente legítima. El capitalismo realmente existente y la modernidad que acompaña no tienen nada que ofrecer a estas mayorías.

El capitalismo, desde su origen, está atravesado por contradicciones insalvables que invitan a pensar en su superación.

Esta necesidad social se expresa muy tempranamente y en todos los grandes momentos de la historia moderna: las tres grandes revoluciones de los tiempos modernos, la francesa, la rusa y la china. La revolución francesa ocupa por esto un lugar excepcional en la historia moderna. El ala jacobina radical toma muy pronto la medida de las contradicciones del proyecto burgués y expresa claramente su naturaleza, a saber: que el liberalismo económico es el enemigo de la democracia. Intentará hacer triunfar un concepto de revolución popular que superará las "exigencias objetivas" del momento, es decir, el logro de las tareas estrictamente burguesas. De esta corriente radical surgirá entonces una primera generación de críticos comunistas del capitalismo naciente (los babuvistas de Babeuf). De la misma manera, las revoluciones rusa y china se proyectarán mucho más allá de las tareas que se imponían de inmediato a sus sociedades, y se propondrán un objetivo comunista que las superaba ampliamente. No es entonces casualidad que a cada una de estas tres revoluciones –a diferencia de las otras– la haya sucedido una restauración. Los progresos que las marcaron en su gran momento siguen siendo, sin embargo, símbolos vivientes para el futuro, habiendo puesto en el centro de su proyecto la igualdad de los seres humanos y su liberación de la alienación del mercado, con una precocidad muy particular en lo que se refiere a la revolución francesa.

De manera general, las condiciones históricas que han acompañado el desarrollo del capitalismo en Europa han favorecido la maduración, en las clases dominadas, de una conciencia de clase política. Esta aparece muy temprano, desde las primeras décadas del siglo XIX, inspirada por los avances más radicales de la revolución francesa. A fin del siglo, ella inspira la conformación de grandes partidos que forzarán al capital, durante el siglo XX, a "adaptarse" a reivindicaciones sociales que no surgen de la lógica exclusiva de la acumulación de

capital. La "igualdad", como valor, se impone entonces, en complemento conflictivo con aquel de "libertad".

La alienación del mercado conduce a privilegiar la libertad entre todos los valores humanos. La del individuo en general, ciertamente, pero más particularmente la del empresario capitalista cuya energía ella libera y cuyo poder económico refuerza. La igualdad, por el contrario, no procede directamente de las exigencias del capitalismo, salvo en su dimensión más inmediata, la de la igualdad (parcial) de los derechos que, por un lado, permiten el desarrollo de la libertad de empresa y, por el otro, condenan al trabajador liberado a someterse al estatus de asalariado –vendedor de fuerza de trabajo, ella misma una mercancía. En un nivel más alto, el valor "igualdad" entra en conflicto con el de "libertad". Sin embargo, en la historia de una parte de Europa, si no es en la de todo el continente, especialmente en Francia, los dos valores son proclamados en pie de igualdad, como en la divisa de la República. No es casualidad.

La compleja historia de Europa desembocó finalmente en un concepto dual que articula la economía por un lado y la política por el otro, en una dialéctica que respeta la autonomía de cada uno de los dos términos.

3. La deriva se define precisamente por el abandono de la dualidad economía-política, que se sustituye por un concepto unilateral de economía "sin política".

Las condiciones específicas de la formación histórica de la sociedad norteamericana predisponían a esta deriva, que Europa había más o menos resistido hasta el momento.

La cultura política es el producto de la historia considerada en su larga duración, que es siempre, por supuesto, propia de cada país. La de EE.UU., en este plano, está marcada por especificidades que rompen con aquellas que caracterizaron la historia en el continente europeo: la fundación de Nueva Inglaterra por sectas protestantes extremistas, el genocidio de los aborígenes, el desplazamiento de los "comunitarismos" asociados a la sucesión de oleadas migratorias del siglo XIX.

Las sectas protestantes que se encontraron en la obligación de emigrar de la Inglaterra del siglo XVII habían desarrollado una interpretación muy particular del cristianismo, que no comparten ni los católicos ni los ortodoxos, ni aun –al menos con el mismo grado de extremismo– la mayoría de los protestantes europeos, incluidos por supuesto los anglicanos, predominantes en las clases dirigentes de

Inglaterra. La Reforma en su conjunto restablecía el Antiguo Testamento que el catolicismo y la ortodoxia habían marginado, en una interpretación del cristianismo que no lo veía como continuación del judaísmo sino como ruptura con el mismo. Aquí hago referencia a lo que he escrito en otra parte a propósito de las especificidades reales o pretendidas del cristianismo, el islam y el judaísmo. El uso, que se ha hecho frecuente, del calificativo "judeocristiano", popularizado por la expansión del discurso protestante norteamericano, testimonia este vuelco en la visión de las relaciones entre estas dos religiones monoteístas, al que los católicos (pero no los ortodoxos) se han alineado sin gran convicción, sino más bien por oportunismo político.

La Reforma, como sabemos, ha sido asociada al nacimiento del capitalismo, en una relación de causa y efecto interpretada de maneras muy diferentes en el pensamiento social moderno. Conocemos la versión popularizada de la tesis de Max Weber, que se hizo famosa y ciertamente dominante en el mundo anglosajón y protestante, según la cual la Reforma habría permitido el capitalismo. Tesis que surgió en contrapunto –pretendido, creo– a la de Marx, que lee la Reforma como un efecto de las transformaciones ocasionadas por la formación del capitalismo. De allí la variedad de protestantismos, según se expresen a través de los mismos la protesta de las clases populares víctimas del capitalismo naciente, o las estrategias de las clases dominantes.

Los fragmentos de ideologías y los sistemas de valores que se expresan en este terreno de lo religioso conservan todas las marcas de formas primitivas de reacción al desafío capitalista. El Renacimiento se había adelantado mucho en algunos de estos aspectos (Maquiavelo es uno de los testigos más elocuentes de esto). Ahora bien, el Renacimiento se despliega en terreno católico (Italia). Y la administración de algunas ciudades italianas como verdaderas sociedades comerciales dirigidas por el sindicato de los accionistas más ricos (siendo Venecia el prototipo) establece una relación aún más franca con las primeras formas del capitalismo que la que existirá entre protestantismo y capitalismo. Más tarde, el Iluminismo, que se despliega tanto en los países católicos (Francia) como en otros protestantes (Inglaterra, Países Bajos y Alemania), se sitúa más en la tradición laica del Renacimiento que en la de la Reforma religiosa. Finalmente, la revolución francesa, por su carácter radical, da a la laicidad su plena vigencia abandonando deliberadamente el terreno de las reinterpretaciones religiosas para situarse en el de la política moderna, que es ampliamente el producto de su invención.

Ahora bien, la forma particular de protestantismo implantada en Nueva Inglaterra va a ser llamada a marcar la ideología norteamericana con una fuerte huella hasta nuestros días. Efectivamente, ella será el medio por el cual la nueva sociedad norteamericana partirá a la conquista del continente, legitimando la misma con términos extraídos de la Biblia (la conquista violenta por parte de Israel de la tierra prometida, término repetido hasta el hartazgo en el discurso norteamericano). Más adelante, EE.UU. extenderá al planeta entero su proyecto de realizar la obra que "Dios" le había ordenado cumplir, puesto que el pueblo norteamericano se percibe a sí mismo como "el pueblo elegido" –sinónimo en los hechos de *Herrenvolk*, para retomar la terminología nazi paralela. Es aquí donde estamos hoy.

Las sucesivas oleadas inmigratorias han jugado igualmente su rol en el reforzamiento de la ideología norteamericana. Los inmigrantes no son, ciertamente, responsables de la miseria y de la opresión, origen de su partida. Por el contrario, son sus víctimas. Pero las circunstancias –es decir su emigración– los conducen a renunciar a la lucha colectiva para cambiar las condiciones comunes a sus clases o grupos en sus propios países, en beneficio de una adhesión a la ideología del éxito individual en el país que los recibe. Esta adhesión es estimulada por el sistema norteamericano, que juega su parte a la perfección. Retrasa la toma de conciencia de clase que, cuando apenas ha comenzado a madurar, debe hacer frente a una nueva oleada de inmigrantes que hace abortar su cristalización política. Pero simultáneamente la migración estimula la "comunitarización" de la sociedad norteamericana, puesto que el éxito individual no excluye la fuerte inserción en una comunidad de origen (los irlandeses, los italianos, etc.) sin la cual el aislamiento individual podría ser insoportable. Ahora bien, aquí también el reforzamiento de esta dimensión de la identidad –que el sistema norteamericano recupera y elogia– se hace en detrimento de la conciencia de clase y de la formación del ciudadano.

Mientras que en París el pueblo se preparaba a partir al "asalto del cielo" (hago aquí referencia a la Comuna de 1871), en EE.UU. las bandas constituidas por las generaciones sucesivas de inmigrantes pobres (irlandeses, italianos, etc.) se mataban entre ellas, manipuladas con un cinismo perfecto por las clases dominantes.

En EE.UU. no hay partido obrero, no lo hubo nunca. Los sindicatos obreros, poderosos, son "apolíticos". Lo son en todos los sentidos del término, no teniendo referencia ni en un partido político que les sería próximo por naturaleza, ni habiendo sido capaces de sustituir

la ausencia del mismo produciendo ellos mismos una ideología socialista. Comparten con toda la sociedad la ideología liberal que domina sin rival. Luchan en los terrenos limitados y precisos de reivindicaciones que no cuestionan el liberalismo. En concreto, son "posmodernistas" y siempre lo han sido.

Las ideologías comunitarias no podían sustituir la ausencia de una ideología socialista de la clase obrera. Esto se aplica aun para la más radical de estas, la comunidad negra, ya que por definición el comunitarismo se inscribe en el marco del racismo generalizado que combate en su propio terreno, sin más.

El resultado es que la sociedad norteamericana desdeña la igualdad. La desigualdad extrema no es solamente tolerada, es apreciada como el símbolo del "éxito" que la libertad promueve. Ahora bien, libertad sin igualdad es igual a salvajismo. La violencia bajo cada forma que esta ideología unilateral produce no es el fruto del azar, ni es de ninguna manera motivo de radicalización, todo lo contrario. Hasta ahora, la cultura dominante en las sociedades europeas había combinado los valores de libertad e igualdad con menos desequilibrio; esta combinación constituía entonces el fundamento del compromiso histórico de la socialdemocracia. Resulta que, lamentablemente, la evolución de la Europa contemporánea tiende a acercar la sociedad y la cultura de este continente a las de EE.UU., erigidas en modelos y objeto de una admiración poco crítica que nos invade.

Uno de los aspectos más descuidados en el análisis de las diferencias que oponen las ideologías "europeas" (en su diversidad) y la ideología norteamericana se refiere al impacto de la filosofía de la Ilustración en su formación respectiva.

Como sabemos, la filosofía de la Ilustración es el elemento de arranque decisivo en la constitución de las culturas y las ideologías de la Europa moderna, al punto que su impacto sigue siendo importante hasta nuestros días. Esto es cierto no sólo para los centros precoces del capitalismo en ciernes, sean católicos (Francia) o protestantes (Inglaterra y Países Bajos), sino también para Alemania e incluso Rusia. Por el contrario, la filosofía de la Ilustración sólo tuvo un impacto marginal en EE.UU., no habiendo interesado en realidad más que a una franja "aristocrática" (¡y esclavista!) representada a la perfección por Jefferson, Madison y algunos otros, permaneciendo la Nueva Inglaterra de las sectas impermeable a su espíritu crítico. Su cultura dominante es más próxima a las Brujas de Salem que a la Ilustración "impía".

Lo que resultó de esto, consolidándose junto con el fortalecimiento de la burguesía "yanqui" proveniente de Nueva Inglaterra, es una sustitución simple e incorrecta: que la "Ciencia" (entiéndase las ciencias duras, físicas) gobierna el devenir de la sociedad. Esta ha sido sin duda una de las opiniones corrientes más compartidas en EE.UU. desde hace más de un siglo, a la vez entre las clases dominantes y, por repercusión, entre las clases oprimidas y explotadas.

Sobre la base de esta sustitución, explico algunos de los rasgos destacados de la ideología norteamericana. En primer lugar, la insignificancia de su filosofía, reducida a la versión más miserable del empirismo. Luego, su búsqueda insensata por reducir las ciencias del ser humano y de la sociedad a ciencias "puras" (y "duras"): la economía "pura" sustituyendo a la economía política, la "ciencia de los genes" a la antropología y la sociología. Esta última deriva aproxima mucho, desafortunadamente, la ideología norteamericana contemporánea a aquella que fue promovida por los nazis y que sin dudas ha encontrado un terreno facilitado por el racismo profundo producido por la historia de EE.UU. Otra deriva que resulta de esta visión de la "Ciencia" es la atracción por construcciones cosmológicas (siendo el Big Bang la expresión más popular). La Ilustración había dejado en claro que la física es la ciencia de las partes del universo elegidas como terreno de investigación, no la ciencia del universo en su totalidad, que es un concepto metafísico y por consiguiente no científico. El pensamiento norteamericano está, en este terreno, más próximo a la visión premoderna (por no decir de tipo medieval) preocupada por conciliar fe y razón, que a la tradición científica moderna. Esta deriva –hacia atrás– era tan conveniente para los sectarios del protestantismo de Nueva Inglaterra como para la sociedad inmersa en la religiosidad difusa que este ha producido.

La combinación propia a la formación histórica de la sociedad de EE.UU. –ideología religiosa "bíblica" dominante y ausencia de partido obrero– produjo finalmente una situación todavía sin igual, la de un partido de facto único, el partido del capital.

Los dos segmentos que constituyen este partido único comparten el mismo liberalismo fundamental. Uno y otro se dirigen a la única minoría –40% del electorado– que "participa" en ese tipo de vida democrática truncada, impotente, que se le ofrece. Cada uno de ellos tiene su clientela propia –en las clases medias, porque las clases populares no votan– y ha adaptado a ellos su lenguaje. Cada uno de ellos cristaliza en su seno un conglomerado de intereses capitalistas segmentarios (los *lobbies*) o de sostenes "comunitarios".

La democracia norteamericana constituye hoy el modelo avanzado de lo que llamo "la democracia de baja intensidad". Su funcionamiento se basa en una separación total entre la gestión de la vida política, asentada en la práctica de la democracia electoral, y la de la vida económica, regulada por las leyes de acumulación del capital. Y lo que es más, esta separación no es objeto de un cuestionamiento radical, sino que forma parte más bien de lo que llamamos el consenso general. Esta separación aniquila todo el potencial creador de la democracia política. Castra las instituciones representativas (parlamentos y otras), que se tornan impotentes frente al "mercado" del que aceptan las imposiciones. Votar demócratas, votar republicanos; eso no tiene ninguna importancia puesto que su porvenir no depende de su elección electoral sino de los gajes del mercado.

El estado norteamericano está, por esto, al servicio exclusivo de la economía (es decir, del capital del que es fiel servidor exclusivo, sin tener que preocuparse por otros intereses sociales). Puede estarlo porque la formación histórica de la sociedad norteamericana ha bloqueado –en las clases populares– la maduración de una conciencia política de clase.

4. La modernidad exacerbada en las formas del liberalismo sin obligaciones, descripta en los párrafos precedentes, está en el origen de un conflicto ideológico que crece en el seno del área cultural "occidental" cuya expresión más aguda opone en la actualidad Europa a EE.UU.

Los desarrollos precedentes han permitido descubrir el origen de la diferencia que aparece todavía hoy visible entre la sociedad y la cultura norteamericanas, por una parte, y las de Europa, por la otra. El funcionamiento y los intereses del capital dominante en EE.UU. y Europa no son probablemente tan diferentes como lo sugerimos a veces (por la oposición muy conocida del "capitalismo anglosajón" y el "capitalismo renano"). La conjunción de sus intereses explica sin duda la solidez de la "tríada" (EE.UU.-Europa-Japón). Pero los juicios de la sociedad, los proyectos societarios que atormentan los espíritus, incluso de un modo implícito, son medianamente diferentes. En EE.UU. el valor libertad ocupa solo todo el terreno sin que eso provoque problemas. En Europa este es contrabalanceado sin cesar por una adhesión al valor igualdad con el que debe contemporizar.

Resulta que el alineamiento de los segmentos dominantes del capital transnacionalizado europeo con el liberalismo sin restricciones amenaza a Europa, que no está fuera del alcance de una deriva

empobrecedora de la misma naturaleza, dado el alineamiento liberal de sus partidos socialistas y la crisis del mundo del trabajo que ya ha comenzado indefectiblemente. Pero Europa podría evitarla. Porque el estado fue en Europa (y puede volver a serlo) el punto de paso obligado de la confrontación de los intereses sociales y, desde ahí, puede favorecer los compromisos históricos que dan sentido y alcance real a la práctica democrática. Si el estado no está obligado a desempeñar esta función por las luchas de clases y las luchas políticas que conservan su autonomía frente a lógicas exclusivas de la acumulación del capital, entonces la democracia se transforma en una práctica irrisoria, tal como lo es en EE.UU.

La ideología norteamericana es un liberalismo sin obligaciones disfrazado de fundamentalismo para-religioso y envuelto en una retórica “democrática” insípida. Esta ideología cumple las funciones que el poder espera de ella. Porque, por supuesto, la ideología norteamericana en cuestión no es la causa de la expansión imperialista de EE.UU. Esta última obedece a la lógica de la acumulación del capital, a cuyos intereses sirve (los intereses completamente materiales). Pero esta ideología conviene a las mil maravillas. Confunde las cartas.

¿La ideología europea seguirá el ejemplo de esta deriva, aunque sea sin disfraz religioso?

Por otro lado, la exacerbación de la modernidad “occidental” a la deriva se articula entonces con las derivas complementarias –a pesar de su oposición aparente– que afectan las periferias del sistema, y cuyos ejemplos árabes y africanos examinaré a continuación.

En el mundo árabe: la deriva del islam político

1. El error fatal es creer que la aparición de movimientos políticos movilizadores de las grandes masas reivindicando el islam es el producto inevitable de la irrupción en la escena de pueblos cultural y políticamente atrasados incapaces de comprender otro lenguaje que no sea el del oscurantismo casi atávico. Error por desgracia ampliamente difundido por los medios de comunicación dominantes, simplificadores, retomado en los discursos pseudo-científicos del eurocentrismo y de un mal “orientalismo”: discursos basados en el prejuicio de que sólo Occidente podía inventar la modernidad, mientras que los pueblos musulmanes estarían encerrados en una “tradición” inmutable que los hace incapaces de comprender el alcance del cambio necesario.

Los pueblos musulmanes y el islam tienen una historia, igual que los de otras regiones del mundo, que es la historia de diversas interpretaciones de las relaciones entre la razón y la fe, la de las transformaciones y adaptaciones mutuas de la sociedad y de su religión. Pero la realidad de esta historia es negada no sólo por los discursos eurocéntricos, sino también por los movimientos contemporáneos que dicen pertenecer al islam. Los unos y los otros comparten, en efecto, el mismo prejuicio culturalista en virtud del cual las "especificidades" propias de las diferentes trayectorias de los pueblos y de sus religiones serían de naturaleza intangible, inconmensurable y transhistórica. Al eurocentrismo de los occidentales, el islam político contemporáneo no opone más que un eurocentrismo inverso.

La emergencia de los movimientos que invocan ser del islam es en realidad la expresión de una rebelión violenta contra los efectos destructores del capitalismo realmente existente, contra la modernidad inconclusa, truncada y engañosa que lo acompaña. Es la expresión de una rebelión perfectamente legítima contra un sistema que no tiene nada que ofrecer a los pueblos en cuestión.

2. El discurso del islam propuesto como alternativa a la modernidad capitalista (a la que son asimiladas sin distingos las experiencias de modernidad de los socialismos históricos) es de naturaleza política y de ningún modo teológica. Los calificativos de integrista y fundamentalista que le endosan a menudo no corresponden en nada a ese discurso que, por otra parte, no hace ninguna alusión a eso, salvo en el caso de algunos intelectuales musulmanes contemporáneos que se dirigen en esos términos más a la opinión occidental que a la suya.

El islam propuesto es en este caso el adversario de toda teología de la liberación. El islam político llama a la sumisión, no a la emancipación. La única tentativa de lectura del islam que iba en el sentido de la emancipación fue la del sudanés Mahmoud Taha. Condenado a muerte y ejecutado por el poder de Jartum, Taha no ha sido reivindicado por ningún partido de la corriente islámica, ni "radical" ni "moderado", y no fue defendido por ninguno de los intelectuales que reivindican el "renacimiento islámico" o incluso expresan solamente el deseo de dialogar con esos movimientos.

Los heraldos del "renacimiento islámico" en cuestión no se interesan por la teología y no hacen jamás referencia a los grandes textos que se refieren a ella. En ese aspecto lo que entienden por islam parece ser sólo una versión convencional y social de la religión, reducida al

respeto formal e integral de la práctica ritual. El islam al que se hace referencia definiría una "comunidad" a la que se pertenece por herencia, como la etnicidad, y no una convicción personal íntima y fuerte. Se trata solamente de afirmar una "identidad colectiva", nada más. Es la razón por la cual la expresión de islam político, con la que el conjunto de estos movimientos son calificados en los países árabes, es ciertamente más exacta.

3. El islam político moderno había sido inventado por los orientalistas al servicio del poder británico en la India, antes de ser retomado tal cual por el pakistaní Mawdudi.

Se trataba de "probar" que los musulmanes creyentes no están autorizados a vivir en un estado que no sería él mismo islámico –anticipando la división de la India– porque el islam ignoraría la posibilidad de una separación entre el estado y la religión. ¡Los orientalistas en cuestión han omitido observar que los ingleses del siglo XIII no habrían tampoco concebido su supervivencia fuera de la cristiandad!

Abul Ala Al Mawdudi retoma pues el tema según el cual el poder emana de Dios y sólo de Él (*wilaya al faqih*), desechando el concepto de ciudadanos que tienen el derecho de legislar, no teniendo el estado más que el deber de aplicar la ley definida de una vez para siempre (la *sharia*). Joseph de Maistre ya había escrito cosas análogas acusando a la revolución del crimen de haber inventado la democracia moderna y la emancipación del individuo.

Recusando el concepto de la modernidad emancipadora, el islam político rechaza el principio mismo de la democracia –el derecho para la sociedad de construir su porvenir a través de la libertad de legislar que ella se atribuye. El principio de la *shura*, que el islam político pretende sea la forma islámica de la democracia, no lo es, ya que es prisionero del interdicto de la innovación (*ibda*), no aceptando más que el de la interpretación de la tradición (*ijtihad*). La *shura* es sólo una de las múltiples formas de consulta que encontramos en todas las sociedades premodernas, predemocráticas. Seguramente la interpretación ha sido a veces vehículo de transformaciones reales, impuestas por nuevas exigencias. Pero resulta que por su principio mismo –el rechazo del derecho a la ruptura con el pasado– esta encierra en un callejón sin salida al combate moderno por el cambio social y la democracia. El pretendido paralelo entre los partidos islámicos –radicales o moderados, puesto que todos adhieren a esos mismos principios "antimodernistas" en nombre de la pretendida especificidad del islam– y

los partidos demócrata-cristianos de la Europa moderna no tiene rigurosamente ninguna validez, aunque los medios y la diplomacia de EE.UU. hagan sin cesar alusión al mismo para legitimar su apoyo a regímenes eventualmente "islamistas". La democracia cristiana se sitúa en la modernidad, de la que acepta el concepto fundamental de democracia creadora como esencial para el concepto del laicismo. El islam político rechaza la modernidad, proclamándolo sin estar en condiciones de comprender su sentido.

El islam propuesto no merece por tanto, de ninguna manera, ser calificado de "moderno", y los argumentos esgrimidos en ese terreno por los amigos del "diálogo" son de una banalidad extrema, yendo desde el uso de casetes por sus propagandistas hasta la observación de que estos últimos se reclutan en los estratos "educados" –¡ingenieros por ejemplo! El discurso de esos movimientos no conoce, por otra parte, más que el islam wahabite, que rechaza todo lo que la interacción entre el islam histórico y la filosofía griega había producido en su tiempo, así como se contenta con repetir los escritos banales del más reaccionario de los teólogos de la Edad Media, Ibn Taymiya. Aunque algunos de sus heraldos califican esta interpretación como un "retorno a las fuentes" (incluso al islam del tiempo del Profeta), no se trata en realidad más que de un retorno a las concepciones vigentes hace doscientos años, aquellas de una sociedad detenida en su desarrollo desde hace muchos siglos.

4. El islam político contemporáneo no es el producto de una reacción contra los presuntos abusos de la laicidad, como desgraciadamente se dice a menudo.

Esto es así porque ninguna sociedad musulmana de los tiempos modernos –salvo en la difunta URSS– ha sido jamás verdaderamente laica, menos aún afectada por las audacias de cualquier poder "ateo" agresivo. El estado semi moderno de la Turquía kemalista, del Egipto nasseriano, de la Siria y del Irak baathistas, se había contentado con domesticar a los hombres de religión (como había ocurrido antes a menudo) para imponerles un discurso destinado exclusivamente a legitimar sus opciones políticas. El esbozo de una idea laica existía sólo en algunos medios intelectuales críticos pero no tenía mucha influencia sobre el estado; y este, llevado por su proyecto nacionalista, retrocedió a veces en este plano, como lo testimonia la evolución inquietante inaugurada en la época de Nasser, produciendo una ruptura con la política que el Wafd había

adoptado desde 1919. La explicación de esta deriva es posiblemente evidente: rechazando la democracia, los regímenes en cuestión la sustituían por "la homogeneidad de la comunidad", cuyo peligro se ve aumentar hasta en la democracia en regresión del propio Occidente contemporáneo (cf. diversidad heredada del pasado y diversidad en la invención del futuro).

El islam político propone concluir una evolución ya ampliamente comenzada en los países involucrados, intentando restablecer un orden teocrático conservador sin disimulo, asociado a un poder político de tipo "mameluco". La referencia a esta casta militar dirigente hasta hace dos siglos, ubicándose por sobre toda ley (fingiendo conocer sólo la *sharia* en esta esfera), acaparando los beneficios de la vida económica y aceptando –en nombre del "realismo"– integrarse en posición subalterna a la mundialización capitalista de la época, viene de golpe a la mente de cualquiera que observe tanto los regímenes postnacionalistas degradados de la región como los nuevos regímenes pretendidamente islámicos, sus hermanos gemelos.

5. No hay, desde ese punto de vista fundamental, casi ninguna diferencia entre las corrientes llamadas "radicales" del islam político y las que querrían darse un aspecto "moderado". El proyecto de los unos y los otros es idéntico.

El caso de Irán mismo no escapa a la regla general, a pesar de las confusiones que existieron en el origen de su éxito, debidas a la concomitancia entre la expansión del movimiento islamista y la lucha llevada a cabo contra la dictadura del Shah, socialmente retrógrado y políticamente pro norteamericano. En un primer momento, las extravagancias extremistas del poder teocrático estaban compensadas por sus posiciones antiimperialistas, de donde sacaba su legitimidad y que le daban un eco de popularidad poderosa más allá de las fronteras de Irán. Pero progresivamente el régimen demostró que era incapaz de aceptar el desafío de un desarrollo económico y social renovador. La "dictadura de los turbantes" (los hombres de religión) que había reemplazado a la de las "gorras" (de los militares y los tecnócratas), como se dice en Irán, resulta en una fantástica degradación de los aparatos económicos del país. Irán, que se jactaba de "hacer como Corea", se ubica hoy en el grupo de los países del "cuarto mundo". La insensibilidad del ala dura del poder ante los problemas sociales a los cuales las clases populares del país están confrontadas es el origen de su reemplazo por los que se autocalificaron como "reformadores", portadores

de un proyecto capaz, por cierto, de atenuar los rigores de la dictadura teocrática. Pero este proyecto no renuncia por eso a su principio –inscripto en la Constitución (*wilaya al faqih*)– sobre el cual reposa el monopolio de un poder llevado progresivamente a renunciar a sus posiciones “antiimperialistas” para integrar el banal mundo *compradore* del capitalismo de las periferias*. En Irán, el sistema del islam político está en un punto muerto. Las luchas políticas y sociales en las cuales el pueblo iraní está a partir de ahora abiertamente comprometido deberán conducir tarde o temprano al rechazo del principio mismo de la *wilaya al faqih* que ubica al colegio de los hombres de religión por encima de todas las instituciones de la sociedad política y civil. Es la condición de su éxito.

El islam político no es en definitiva otra cosa más que una adaptación del estatuto subalterno del capitalismo *compradore*. Por tanto, su pretendida forma “moderada” constituye probablemente el principal peligro que amenaza a los pueblos en cuestión, no teniendo la violencia de los “radicales” más función que la de desestabilizar al estado para permitir la instalación del nuevo poder *compradore*. El apoyo lúcido que las diplomacias de los países de la tríada alineados detrás de EE.UU. aportan a esta “solución” al problema es perfectamente coherente con su voluntad de imponer el orden liberal mundializado al servicio del capital dominante.

6. Los dos discursos del capitalismo liberal mundializado y del islam político no son conflictivos sino, por el contrario, perfectamente complementarios. La ideología de los “comunitarismos” a la norteamericana que la moda se esmera en popularizar anula la conciencia colectiva y las luchas sociales para sustituirlas por pretendidas “identidades” colectivas que las ignoran. Esta ideología está, pues, perfectamente instrumentalizada por la estrategia de dominación del capital, porque transfiere las luchas del área de las contradicciones sociales reales al mundo del imaginario llamado cultural, transhistórico y absoluto. Ahora bien, el islam político es precisamente un “comunitarismo”.

Las diplomacias de las potencias del G7 y especialmente la de EE.UU. saben lo que hacen al elegir sostener el islam político. Lo han

* N. del T.: Por *compradore* nos referimos a esa parte de la burguesía de los países coloniales, semi-coloniales y dependientes que opera como intermediaria de la burguesía imperialista. La expresión fue creada por Mao Zedong para explicar la influencia de la burguesía comercial en China.

hecho en Afganistán, calificando a sus islamistas de “combatientes de la libertad” (!) contra “la horrible dictadura del comunismo”, que era en realidad sólo un proyecto de despotismo ilustrado, modernista, nacional populista, que tuvo la audacia de abrir las escuelas a las niñas. Continúan haciéndolo de Egipto a Argelia. Saben que el poder del islam político tiene la virtud –para ellas– de reducir a la impotencia a los pueblos en cuestión y por consiguiente de asegurarse sin dificultad su *compradorización*.

Con el cinismo que lo caracteriza, el *establishment* norteamericano sabe sacar un segundo provecho del islam político. Las “derivas” de los regímenes que inspira (los talibanes, por ejemplo) –que no son para nada derivas sino que están muy bien inscriptas en la lógica de sus programas– pueden ser explotadas cada vez que el imperialismo estime útil intervenir, brutalmente si es necesario. El “salvajismo”, atribuido a los pueblos que son las primeras víctimas del islam político, permite alimentar la “islamofobia”. Esto hace aceptar más fácilmente la perspectiva de un “apartheid a escala mundial” que es el resultado lógico y necesario de una expansión capitalista siempre más polarizante.

Los únicos movimientos políticos identificados con el islam que son condenados sin atenuantes por las potencias del G7 son los que se inscriben –por la coyuntura local objetiva– en luchas antiimperialistas: Hezbolá en el Líbano, Hamas en Palestina. No es casualidad.

La deriva etnicista en África: el caso de Etiopía

1. Las reacciones de deriva de las víctimas de la expansión capitalista frente al desafío que constituye en tal caso la modernidad toman formas diversas. El etnicismo es una de ellas, particularmente devastadora en África, pero no exclusivamente en esta región, como se ve en los ejemplos de Europa oriental.

La modernidad triunfante producida por el flujo de la liberación nacional de los años cincuenta y sesenta se había consagrado en un proyecto de construcción nacional transétnico, tanto en los estados que aceptaban la sumisión ante las exigencias del imperialismo neocolonial, como en los que aspiraban a liberarse por el “socialismo” (en realidad fórmulas nacionalistas populistas). El reflujo ha puesto nuevamente en cuestión la legitimidad de los poderes resultantes de la liberación nacional. Las clases dirigentes acorraladas han buscado la mayoría de las veces reconstruir una legitimidad nueva sobre la base de la etnicidad (o la religión). Las clases populares urba-

nas y las campesinas habían vivido su "especificidad étnica" sin conflicto con su adhesión al proyecto nacional mientras que este, en su despliegue, permitía la esperanza de estar mejor. No son los pueblos sino las clases dirigentes las que han vuelto a poner en el tapete la "autenticidad étnica". El pescado comienza a pudrirse por la cabeza, se dice en África.

No faltan los ejemplos de este modelo de deriva. El último: Costa de Marfil, antes saludada como modelo triunfante de la modernidad capitalista.

Si elijo aquí el caso de Etiopía es porque me parece en muchos aspectos ejemplar. La Etiopía histórica vivía en un sistema de familia feudal, originario del norte del país, luego extendido en formas particulares a las regiones meridionales conquistadas en el siglo XIX por Ménélik. Conoció más tarde dos formas de modernización, la primera francamente capitalista, establecida por el emperador Haile Selassie, la segunda nacional populista bajo la conducción del Derg y de Haile Mariam Mengistu. El agotamiento sucesivo de esas dos experiencias de modernidad es el origen de la deriva etnicista promovida por las clases dirigentes en el poder en Addis Abeba.

2. Durante el período de "restauración imperial" que siguió a la liberación del país (1942) hasta la caída del Imperio (1975), Etiopía fue objeto de políticas sistemáticas de "modernización" por medio de su integración en el capitalismo mundial, promovidas por el poder y su clase dirigente.

En este marco, los miembros de la clase dirigente (generalmente las "buenas familias" de la aristocracia, cuyos hijos han sido educados al menos en parte para ocupar las mejores posiciones en el estado modernizado; pero también "nuevos ricos", enriquecidos con el comercio) se apropiaron, con la complicidad de las autoridades, de importantes lotes de tierras agrícolas entre las mejores disponibles. Allí desarrollaron producciones exclusivamente comerciales (para la exportación y para el nuevo mercado urbano en expansión) y recurrieron a una diversidad de medios para explotar la mano de obra (asalariada en parte, pero sobre todo arrendataria). Además, todos los medios afectados por el estado al "desarrollo agrícola", ya se trate de créditos bancarios o subsidios (para el equipamiento importado), fueron exclusivamente dirigidos hacia esta pequeña minoría de beneficiarios del nuevo capitalismo agrario. Los trabajos de infraestructura de comunicación (rutas) privilegiaron igualmente a las regiones favorecidas por esta expansión.

Nada –o casi– se hizo por el resto del país rural, condenado, por esto, a vegetar. Pero todavía no había ningún "movimiento" campesino de rebelión, de protesta o reivindicativo, sino explosiones muy localizadas, esporádicas, como siempre hubo en la historia antigua del país. En las regiones afectadas por la modernización, los campesinos no eran más que los "objetos" pasivos de la transformación social, no los "sujetos" activos de la misma.

La pauperización producida por este modelo de desarrollo –a pesar de los "éxitos" que traducen las tasas de crecimiento de las producciones de exportación– alcanzó proporciones dramáticas, junto con las sequías y hambrunas de los años setenta. Pero no es el mundo rural golpeado el que hizo caer a la monarquía: es una revuelta del ejército (en guerra prolongada en Eritrea) y las elites urbanas radicalizadas (especialmente los estudiantes).

El nuevo régimen (el Derg, 1975-1991) procedió a una reforma agraria radical, suprimiendo de un plumazo la casi totalidad de las formas medievales de explotación del campesinado, e instalando de esta manera un gigantesco "pequeño campesinado" libre, de pequeños propietarios/cultivadores familiares. La reforma no fue el producto de un movimiento campesino, sino otorgada por la nueva clase política dirigente surgida de segmentos de la pequeña burguesía y los intelectuales urbanos radicalizados que se reivindicaban así como socialistas, aun en su versión "marxista-leninista". Sin embargo, fue muy bien recibida por los campesinos.

El balance del período es mixto. Lado positivo: esfuerzos (modestos pero reales) para mejorar el acceso de los campesinos al crédito y las facilidades para la puesta en circulación de sus producciones, rutas y, sobre todo, escuelas y centros de salud. Se observan asimismo signos del nacimiento de una conciencia política de las masas rurales, producida por la complejidad de apoyos y conflictos entre estas y las administraciones encargadas de su encuadramiento, que tomaron el lugar de las antiguas aristocracias y la iglesia. Lado negativo: la burocratización creciente del encuadramiento administrativo de los pueblos (y, con ella, la corrupción); proyectos vagos y desordenados de "cooperativas", sin gran continuidad; pero sobre todo la punción que representaba el reclutamiento para el ejército.

3. La crisis de este sistema es totalmente el producto de conflictos que se han desarrollado en el interior de la nueva clase dirigente "estatista-socialista".

Más allá de la diversidad de razones de estos conflictos y de las formas de su expresión, se debe notar la deriva mayor a la que finalmente han conducido. El "poder" se afirmaba "pan-etíope", rechazando hacer referencia alguna a la diversidad de "etnias" que constituyen la nación etíope. La fuerza de mayor oposición, que "ha tomado el maquis" (EPRP) y hace alianza con el frente de liberación de Eritrea en la conducción de la guerra civil, ha optado por una visión "plurinacional federativa" de su proyecto de una nueva Etiopía (amputada de Eritrea).

La deriva produjo un desplazamiento del tema central de los debates en el seno de la clase política radicalizada. La preocupación central de los diferentes segmentos de esta clase giraba en torno de la cuestión: ¿cómo construir una alianza nacional popular asociando trabajadores urbanos (calificados rápidamente como "proletarios"), campesinado e intelectuales "revolucionarios"? Las respuestas, claras o confusas, las propuestas de estrategias y de tácticas, los medios definidos para alcanzar los objetivos, las luchas por el poder que podían estar ocultas detrás de las argumentaciones de unos y otros, se articulaban todos alrededor de la cuestión central de "la unidad popular". La guerra civil la sustituyó por una nueva cuestión: la cuestión "étnica". Hay que notar que la adhesión a la etnicidad es exclusiva de facciones de las clases medias urbanas, que a veces han tomado la iniciativa de crear "movimientos de liberación" (oromo y otros). En el campo, ninguna fuerza organizada o espontánea se ve identificada en esos movimientos "étnicos".

La nueva Constitución –"federal"– y las disposiciones curiosas y poco democráticas que la caracterizan (derechos de voto reservados exclusivamente a las etnias llamadas mayoritarias en cada una de las regiones entre las cuales el país ha sido dividido), ¿complicarán acaso las relaciones entre las etnias dentro de las masas populares? Hasta ahora, por suerte, este no es el caso. La deriva a la manera yugoslava ha sido, por lo tanto, evitada.

Diversidad cultural heredada y diversidad en la invención del futuro

1. Todas las sociedades humanas tienen una historia en el curso de la cual se han transformado, a veces por cambios menores y progresivos operados en la lógica de su sistema, a veces por cambios cualitativos del sistema. Los protagonistas de estos últimos, que podemos llamar

revoluciones, han proclamado siempre su voluntad de no tomar nada del pasado: la Ilustración se proponía destruir el *Ancien Régime* en todos sus aspectos; la Comuna de París y las revoluciones socialistas, "hacer tabla rasa del pasado"; el maoísmo, escribir "sobre una página en blanco" una nueva historia de China.

Pero en la realidad el pasado no pudo ser nunca íntegramente borrado. Algunos de sus componentes fueron recuperados, transformados para ser puestos al servicio de nuevas lógicas; otros han sobrevivido como medios de resistencia, frenando el cambio. La combinación específica de lo nuevo y lo antiguo, propia de cada una de las trayectorias históricas consideradas, constituye la primera fuente de diversidad, en parte, por tanto, heredada. Las modalidades de la laicidad tal como son concebidas y practicadas en las sociedades que entraron en la modernidad capitalista proveen un buen ejemplo de esta diversidad. La laicidad es aún más radical que lo que fue la revolución burguesa (como en Francia). Por el contrario, cuando la transformación capitalista se abrió camino a través de los compromisos entre la nueva burguesía y las antiguas clases dominantes (como en casi todas partes de Europa), la laicidad no excluyó la supervivencia de una referencia religiosa en los comportamientos públicos. Hay inclusive iglesias nacionales (en los países protestantes) que se han moldeado en el nuevo sistema del capitalismo y han sobrevivido como tales, aunque hayan perdido el poder coercitivo del que gozaban antes de la modernidad. La separación estado-religión, que define el concepto de laicidad, está por lo tanto, según los casos, más o menos formalmente confirmada. Señalemos aquí, de paso, que la modernidad que implica esta separación no dice nada más. Modernidad no es negación de la fe religiosa. Un "ateísmo de estado" (no se conoce más que el modelo intentado por el comunismo soviético) actúa un poco como una religión de estado: uno y otra violentan el principio mismo de la modernidad, que deja las opiniones –filosóficas, religiosas, políticas, ideológicas, científicas– al exclusivo libre juicio de los individuos.

Sin embargo, la insistencia en la necesidad de reconocer y respetar la diversidad heredada –que el discurso contemporáneo dominante puso de moda– no está libre de consecuencias, ya que frecuentemente sirve para legitimar las políticas que apuntan a reforzar los poderes conservadores, como se ha visto en el caso del debate europeo en torno, precisamente, a la laicidad. ¿Para qué sirve la referencia a los valores cristianos en una declaración de derechos?

2. Hay muchos otros ámbitos de la realidad social caracterizados por la diversidad, cuyas raíces frecuentemente son lejanas, como lo testimonia la variedad de lenguas y religiones. Esta diversidad ha sobrevivido, aun si los elementos que la constituyen han sido transformados en el curso de la historia.

La multinacionalidad y/o la multiculturalidad en el seno del estado moderno, es decir, formado por ciudadanos que tienen derecho legal a construir sus futuros, ¿plantea problemas a la práctica de la democracia? ¿Constituye un desafío para esta? Diferentes actitudes se proponen como respuesta a estas preguntas.

Los partidarios feroces de la homogeneidad nacional y cultural como único medio de definición de la identidad común, y necesaria según ellos para el ejercicio de los derechos del ciudadano, no dudarán en proponer ya sea "la asimilación forzada" de los recalcitrantes (muchas veces minoritarios), ya sea, si son demócratas, el divorcio y la partición del estado. Mientras tanto sólo aceptarán, como segunda opción, una "tolerancia" de la diversidad. Las comillas están allí para recordarnos que se tolera eventualmente aquello que a uno no le gusta ("hay que tolerar a la suegra"). Ellos estarán entonces a favor de una construcción "multicomunitaria" –a la norteamericana– sin jamás renunciar realmente a jerarquizar las posiciones de esas "comunidades" en el sistema nacional. Para ellos, la identidad comunitaria –que es heredada y no puede ser objeto de una elección personal– es esencial. Se afirma aquí un cierto "derecho a la diferencia", pero al precio de negar su contrario complementario y de igual estatus –el derecho a la similitud, al trato idéntico– y, de manera más general, el derecho individual inalienable de no aceptar ser definido por su pertenencia a una comunidad heredada.

La modernidad emancipadora se funda en un concepto totalmente diferente de la democracia, que implica la igualdad rigurosa de todos los derechos y deberes (y la creación de las condiciones para que esta igualdad se haga realidad) y, simultáneamente, el respeto de las diferencias. Respeto es un término más fuerte que tolerancia. Implica que las políticas de estado crean las condiciones de igualdad a pesar de la diversidad. "A pesar de" significa aquí solamente que no intentamos fijar la diversidad en cuestión, que dejamos a la historia hacer su trabajo y, tal vez, conducir a una asimilación que entonces ya no es más forzada. Actuamos para que la diversidad no termine siendo la yuxtaposición de comunidades cerradas y, por eso mismo, hostiles unas a otras.

Es útil recordar aquí que los socialistas han preconizado la puesta en marcha de este tipo de dinámica delicada, ya se trate de austro-marxistas o de bolcheviques. Es útil recordar que las clases modernas –las clases obreras y fracciones importantes de las burguesías– veían favorablemente este tipo de solución que salvaguarda las ventajas del gran estado, en el que la multinacionalidad llega a ser fuente de riqueza y no de opresión empobrecedora. Mientras, los partidarios de la "homogeneidad comunitaria" se reclutaban preferentemente entre las clases antiguas y el campesinado tradicional.

Este recordatorio permite medir la regresión que representan las proposiciones que caracterizan a la moda dominante. La insistencia en las "comunidades" procede de una verdadera traición a los conceptos de la modernidad emancipadora; acompaña una degradación de la democracia, a través de la negación de las múltiples dimensiones de la identidad (nacionalidad, tal vez, pero también clase social, sexo, eventual pertenencia ideológica o religiosa, etcétera). El discurso de moda no conoce más ciudadanos, que son a la vez individuos y personas con identidades multidimensionales, y los sustituye por "gente" ("consumidores" para los economistas, espectadores de televisión para los políticos), por ende manipulables a la vez como individuos amorfos y como sujetos de comunidades heredadas e impuestas.

3. Las diversidades heredadas plantean problemas, por el hecho mismo de que existen. Pero fijándose en ellas, se pierden de vista otras diversidades, mucho más interesantes, que la invención del futuro genera necesariamente en su movimiento. Estas diversidades son mucho más interesantes porque su concepto procede de aquel mismo de la democracia emancipadora y la modernidad siempre inacabada que la acompaña.

Decir que deben ponerse en marcha políticas para que la libertad de los individuos no se despliegue en detrimento de su igualdad sino que, por el contrario, ambos valores puedan avanzar juntos, es afirmar que la historia no está terminada, que algunas transformaciones del sistema son necesarias y que hay que luchar para que estas avancen en el sentido de un progreso de la emancipación real. ¿Quién podría decir entonces que no hay más que una única vía, una única receta, de la que uno u otro tendrían el monopolio de su conocimiento, para responder a esta necesidad?

Las utopías creadoras alrededor de las cuales pueden cristalizarse las luchas, dándoles objetivos prospectivos, siempre han encontrado su legitimación a partir de sistemas de valores diversos, ya sea

que apelen a una versión cualquiera del humanismo laico o tengan inspiración religiosa (las teologías de la liberación). Su complemento necesario –los sistemas de análisis de la sociedad– se inspira en teorías sociales científicas, ellas mismas diversas. Las estrategias propuestas para avanzar con eficacia en la dirección convenida no pueden ser en sí mismas el monopolio de organización alguna.

Estas diversidades en la invención del futuro no son solamente inevitables, son bienvenidas para todo aquel que no comparta un dogmatismo cualquiera que le daría la vana certeza de un saber que es preferible saber siempre inacabado.

Bibliografía

Amin, Samir 1994 *L'ethnie à l'assaut des nations. Yougoslavie, Ethiopie* (Paris: L'Harmattan).

Amin, Samir 1996 "Les dimensions destructives de l'accumulation du capital" en *Alternatives Sud*, Vol III, N° 2.

Amin, Samir 1997 *Critique de l'air du temps* (Paris: L'Harmattan).

Amin, Samir 1999 "Judaisme, Christianisme, Islam" en *Social Compass*, Vol. 46, N° 4.

Amin, Samir 2001 "Marx et la démocratie" *en La Pensée*, octobre-novembre.

Amin, Samir 2002 *Au delà du capitalisme sénile, pour un XXIe siècle non américain* (Paris: PUF).

Amin, Samir 2003a *Le virus libéral* (Les Temps des Cerises).

Amin, Samir 2003b "The American ideology" in *Al-Ahram Weekly* (Cairo) N° 638, May.

Amin, Samir et El Kenz, Ali 2003 *Le Monde arabe, enjeux sociaux et perspectives méditerranées* (Paris: L'Harmattan).

Castells, Manuel 1958 *La société en réseau* (Paris: Fayard).

Fukuyama, Francis 1989 *The end of history* (Washington DC).

Hard, Michael and Negri, Antonio 2000 *Empire* (Paris: Exils).

Huntington, Samuel 1996 *The clash of civilizations* (New York).

Kouvélakis, Eustache 2003 *Philosophie et révolution* (Paris: PUF/Actuel Marx).

Luçat, François 1995 *L'autorité de la science* (Paris: Cerf).

Rawls, John 1993 *Théorie de la justice* (Paris: Seuil).

Rifkin, Jeremy 1996 *La fin du travail* (Paris: La Découverte).

Tourraine, Alain 1994 *Critique de la modernité* (Paris: Seuil).

Weber, Max 2002 *L'ethique protestante et l'espirt du capitalisme* (Paris: Flammarion).

Yan, Chen 2002 *L'éveil de la Chine* (L'aube).

Hari Singh*

Asia-Pacífico en el Nuevo Orden Mundial (norteamericano)

Introducción

El orden es una condición en las relaciones internacionales. Implica la interacción entre estados en un medio ambiente predecible, de reciprocidad y cambio evolutivo. El conflicto, si bien es inevitable, no debería ser de naturaleza revolucionaria, a fin de no alterar radicalmente el sistema internacional como sucedió después de las Guerras Napoleónicas en 1815, y la primera y segunda guerras mundiales en 1918 y 1945 respectivamente.

En tal condición, los estados desarrollan patrones regulares de conducta basados en una adhesión general a normas, reglas, procedimientos y principios. En una palabra, el orden puede ser comparado con un régimen internacional. Así, el orden post-napoleónico estuvo basado en el balance de poder clásico institucionalizado como el

* Secretario Ejecutivo de APISA. Profesor Asociado en la Facultad de Historia, Política y Estrategia y Seguridad de la Universidad Nacional de Malasia. Especialista en relaciones internacionales del Sudeste asiático y en política de Malasia.

Concierto Europeo. El retroceso de la utopía a expensas de la política de poder puede explicar por qué el orden entre las guerras tuvo una vida breve. Sin embargo, después de 1945, la dinámica de la bipolaridad (y las armas nucleares) ayudó a institucionalizar un régimen de Guerra Fría que perduró por más de medio siglo.

En los tres casos, el orden se basaba en una estructura jerárquica. Existía la ley del más fuerte, un orden de superpotencias y grandes potencias, potencias medianas y pequeñas. Solamente los líderes del sistema internacional –como potencias "determinantes de sistemas"– tenían el privilegio de determinar las reglas del juego. Otros, dependiendo del nivel de sus capacidades, se ajustaron a la competencia oligopólica en grados diversos.

Basado en la premisa teórica mencionada arriba, el orden en el sistema internacional de post Guerra Fría estaría basado en la dinámica de la unipolaridad, esto es, la hegemonía global norteamericana, institucionalizada como el "Nuevo Orden Mundial". Con esto no queremos sugerir que no existe producción de políticas autónomas en el sistema internacional, sino que ellas no están libres de las presiones impuestas por la política exterior norteamericana. La cuestión es: ¿cuán cómodamente se ubica Asia en un orden mundial dominado por Estados Unidos? Al examinar esta cuestión, el análisis se organiza siguiendo los siguientes temas: balance de poder; instituciones y organizaciones; economía política internacional; y normas internacionales.

Balance de poder

El poder militar es un componente crítico de la hegemonía. Aunque no siempre es el caso, el estado con capacidades militares superiores frecuentemente asume el papel de poder dominante en un sistema regional o internacional. La dominación norteamericana comenzó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Es importante señalar que hacia 1945 Japón estaba al borde de la derrota. Sin embargo, EE.UU. eligió arrojar dos bombas atómicas sobre Japón, argumentando que tal acción salvaría más vidas a largo plazo. Pero resultó claro que el bombardeo de Hiroshima y Nagasaki tuvo un efecto demostrativo, que tuvo como objeto ser una señal para el resto del mundo de que el orden post Segunda Guerra Mundial sería de base norteamericana. Es más, este orden mundial de orientación norteamericana fue testigo de la creación de instituciones auspiciadas por los norteamericanos, tales como las Naciones Unidas y organizaciones económicas, entre ellas el Acuerdo General

sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Se reconocía que la hegemonía norteamericana estaba mitigada por el crecimiento de la Unión Soviética como superpotencia.

La transición entre el fin de la Guerra Fría y la evolución del nuevo sistema internacional post Guerra Fría mostró notables similitudes con la situación en 1945. En 1991, EE.UU. empleó su atemorizante poder militar para desalojar a Irak de Kuwait. Claramente, era la señal de Washington para el resto del mundo de que la *Pax Americana* apuntalaría el nuevo sistema internacional, especialmente ante la ausencia de una superpotencia que actuara como contrapeso. Y EE.UU. también dejó en claro que no toleraría ningún desafío a un orden mundial que sostiene su postura dominante. Así, Irak fue severamente castigado por su transgresión.

Estas reglas de juego explicarían las dinámicas entre EE.UU. y Asia, y al interior de Asia, en la era post Guerra Fría. En 1995, surgió la crisis entre China y Taiwán. El fin de la bipolaridad convirtió a China en un jugador irrelevante en el "triángulo estratégico", hecho que no fue pasado por alto por los taiwaneses, que lo capitalizaron para procurar su independencia formal de China. EE.UU. ha sido consecuente con su postura de que no aceptaría la "reunificación" por la fuerza. Pero, como fue evidente en el caso iraquí, tampoco estaba dispuesto a tolerar desafíos al orden mundial existente, especialmente desde que una invasión china a Taiwán alteraría radicalmente el balance de poder en el subsistema del Noreste asiático. Esto explica el envío de dos importantes flotas al Estrecho de Taiwán. EE.UU. estaba más que determinado a correr el riesgo de una confrontación militar con China. Significativamente, fue China la que cedió primero.

Desde cualquier perspectiva, China era una potencia secundaria cuando se la comparaba con EE.UU. La comprensión de este hecho contribuyó a la formación de dos matices opuestos, pero relacionados, en su política exterior. El primero fue una estrategia de llevar el liderazgo ya evidente en su diplomacia en las Naciones Unidas en 1991 en lo que se refiere a la crisis de Kuwait. Como lo indicaría la invasión norteamericana a Irak, China no se ha opuesto a EE.UU. allí donde los intereses críticos de este último están en juego. En los cálculos chinos, había mucho que perder si invitaban a la represalia norteamericana, especialmente en el campo económico, dado que no solamente el poder militar, sino cada vez más la influencia política, dependían del crecimiento económico, que también fue vital para reforzar la legiti-

midad del partido comunista. Durante la segunda administración de Bush, las relaciones sino-estadounidenses han sido las más cordiales desde la reconciliación en 1972.

La segunda estrategia correspondía a equilibrar la política de poder. En este sentido, es importante notar que las relaciones sino-rusas mejoraron significativamente, de la misma manera que los lazos sino-indios, sugiriendo que no era el interés de China tener tensiones con sus vecinos nucleares, que también se están acercando a Norteamérica. Con la misma importancia, China buscó mejorar sus relaciones con los estados del Sudeste asiático, particularmente con su vecino Vietnam, que también le servía como una confluencia ideológica entre dos de los tres gobiernos comunistas restantes de Asia. Tomando conocimiento del hecho de que, junto con Irak, la supuesta posesión de "armas de destrucción masiva" de Corea del Norte había llamado la atención de la *realpolitik* norteamericana, China, cautelosa ante la excesiva influencia norteamericana en el noreste de Asia, y no dispuesta a ser considerada un obstáculo en el proceso de no proliferación –así como también por otros motivos– se distanció del régimen de Pyongyang y fomentó el compromiso.

Debe notarse que EE.UU. prefiere el término "compromiso" cuando hace referencia a su interacción con China. El criterio usual para justificar este argumento serían los crecientes lazos comerciales y la renovación anual por parte de Washington del estatus de nación más favorecida para China. En realidad, compromiso es una relación interestatal dirigida de acuerdo a las reglas de juego preferidas por los norteamericanos. Alternativamente, "contención" es el otro lado de la misma moneda. China es una gran potencia. Las estimaciones del BM sugieren que China será la mayor economía mundial hacia el año 2010. Cuán acertada es esta afirmación es por el momento irrelevante, en la medida en que una potencia económica en ascenso invariablemente tendrá un poder político y militar proporcional. Particularmente debido a que los valores sociopolíticos y las instituciones de China no se corresponden con los de EE.UU., como es el caso de las grandes potencias de Occidente, la amenaza de China desafiando el orden mundial norteamericano no es irreal. Tampoco resulta frívolo mencionar que Hollywood comenzó a dar crédito a la "amenaza china" con la declinación del espionaje soviético en la era de la post Guerra Fría. La tendencia a la contención ya era evidente en el deseo de Washington de sostener a Taiwán como una base de poder independiente a las puertas de China. Igualmente importante es el papel de Japón en la estrategia norteamericana.

La resolución norteamericana de defender a Taiwán en 1995 reafirmó también su compromiso con una arquitectura de seguridad en el Asia-Pacífico que ha funcionado desde principios de la década del cincuenta, la cual incluye a Taiwán, Corea del Sur, Japón, Tailandia, Filipinas y Australia. Luego de la declaración norteamericana de guerra al terrorismo internacional en la era de la post Guerra Fría, Singapur ha sido cooptado dentro de este marco estratégico, al mismo tiempo que Australia ha tomado un perfil más alto como el "sheriff" norteamericano en la región del Asia-Pacífico. Sea como fuere, el Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos de 1951 sigue siendo la pieza clave de la estructura de esta alianza. Notablemente, las "pautas revisadas" de 1995 enmendaron el campo de operaciones del tratado para cubrir un área estratégica más amplia. Aunque no aparece mencionado, parecería que la revisión del tratado cubre la defensa de Taiwán así como también las rutas de navegación del Mar del Sur de China. Resulta interesante destacar que, en ambos casos, China es la principal demandante de la soberanía territorial.

Como consecuencia, a Japón le ha sido asignada una mayor carga de responsabilidad estratégica, que había sido reacio a asumir durante la Guerra Fría por razones relacionadas con su constitución pacífica, pero también debido a que tal tarea habría socavado su política exterior mercantilista. En el período de la post Guerra Fría, ante la ausencia de una superpotencia que representara competencia para EE.UU., Japón tenía poco poder para defenderse de la presión norteamericana por un "campo de juego nivelado" en el ámbito económico. Japón tenía incluso menos poder en el dominio estratégico: anular el tratado era impensable en términos de la defensa de Japón, sin mencionar que la "remilitarización" –en realidad un eufemismo dadas las capacidades de defensa japonesas– habría revivido memorias de la agresión japonesa durante la Segunda Guerra Mundial y, por tanto, provocado reacciones negativas por parte de los países del Este asiático.

A pesar de estas consideraciones, también se hizo visible una tendencia compensatoria en la política exterior de Japón. La expectativa de obtener recompensas se halla implícita en una política de llevar la delantera con un poder superior. El apoyo de Japón a la aventura de EE.UU. en Irak nunca estuvo en duda. Pero lo que es aún más interesante es la decisión de Japón de enviar tropas que prestan servicio en el Irak ocupado por los norteamericanos, lo cual es muy diferente de sus contribuciones a las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas en Camboya en 1991. Claramente, Japón también

estaba redefiniendo su concepto de rol nacional en el actual sistema internacional. Los indicios señalan que se está moviendo gradualmente hacia un estatus "normal" y está tratando de obtener aceptación de su rango como gran potencia. El aumento en sus gastos militares por encima de los límites autoimpuestos, conjuntamente con su constitución pacífica, su aceptación de responsabilidades crecientes en el contexto del Tratado de Seguridad entre Japón y EE.UU., y su presencia militar en el extranjero, demuestran la búsqueda de normalidad por parte de Japón. De manera similar, la creciente opinión internacional de que a Japón, junto con Alemania, se le debería otorgar una banca permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su mediación en la crisis de Camboya, y su diplomacia económica durante la crisis financiera asiática, sugieren para Japón un rol que guarda relación con el estatus de una gran potencia.

De acuerdo con el análisis precedente, es evidente que el enfoque de que la "economía es seguridad" que apuntaló la política exterior mercantilista de Japón ya no es viable para el logro de sus metas nacionales. La segura transformación en una gran potencia "normal" fue también un medio para equilibrar la creciente obsesión de Washington con el problema de las "ganancias relativas" en su relación con Japón en la era de la post Guerra Fría. Además del balance interno, Japón también ha procurado mejorar sus relaciones con Rusia, China y Corea del Sur. Sin embargo, hay limitaciones para esta política. El bagaje histórico, las disputas territoriales y las diferencias ideológicas están entre los factores más importantes que debilitan la posibilidad de relaciones políticas más cercanas. Este factor, junto con el hecho de que EE.UU. es la clave en la ecuación de balance en Asia nororiental, refuerza el destino conjunto de Japón con la superpotencia.

Esta dependencia es aún más pertinente con miras a la amenaza del potencial nuclear de Corea del Norte. Hacia fines de la década del noventa, Corea del Norte demostró su capacidad misilística para alcanzar blancos en Japón, incluyendo las instalaciones militares norteamericanas en Okinawa. Especialmente en un mundo post 11-S, la vulnerabilidad de Japón reforzó su decisión de entablar una cooperación estrecha con EE.UU. para desarrollar un escenario de defensa misilística. Utilizando el mismo fundamento contra China, un Taiwán cada vez más confiado también optó por un esquema similar al seguido por Australia, sin otra razón verosímil más que identificarse aún más con EE.UU. Sea como fuere, el hecho es que Corea del Norte, dado su programa nuclear, constituye una

importante fuente de inestabilidad en el complejo de seguridad del Asia nororiental.

A primera vista, parecería que la seguridad de la región del Asia nororiental necesita una respuesta internacional a la amenaza nuclear de Corea del Norte. Pero la atención de EE.UU. sobre Corea del Norte reafirma la aseveración anterior de que EE.UU. no tolerará transformaciones radicales en los balances regionales de poder que eventualmente socavarían el balance central. Para llevar el análisis a su conclusión lógica, volvemos al modelo unipolar que incluye a EE.UU. y las potencias secundarias. La estratificación del poder determina el orden jerárquico en el sistema internacional y provee un nicho para que las grandes potencias jueguen los roles de grandes potencias. Esto, junto con el hecho de que la posibilidad de una guerra nuclear entre las grandes potencias es impensable (una proposición que casi ha llegado a ser aceptada como un valor por la sociedad internacional), refuerza el edificio del Nuevo Orden Mundial. Sin embargo, una capacidad nuclear en manos de una potencia pequeña (y, lo que es peor, empobrecida) proporciona a Corea del Norte un grado excesivo de autonomía sistémica que disgusta a EE.UU. La superpotencia está acostumbrada a emplear la ley de la selva cuando trata con advenedizos regionales. Tratar con una potencia nuclear que ha prometido ejercer represalias es otro asunto.

El dilema nuclear en la península de Corea, el conflicto chino-taiwanés, los reclamos marítimos rivales, los choques militares en el Mar del Sur de China, y la percepción compartida de que EE.UU. es el principal proveedor de seguridad en Asia-Pacífico, fueron factores que tendieron a reforzar el nexo entre los complejos de seguridad del Noreste y el Sudeste asiático en el período de la post Guerra Fría. La dimensión de la seguridad, junto con la evolución de regímenes económicos transnacionales, como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), del que hablaremos más adelante, sirvió para fortalecer una identidad regional de Asia-Pacífico que reforzó el lema de la *realpolitik* del Nuevo Orden Mundial norteamericano. El fin de la Guerra Fría disminuyó de alguna manera el rol central de Washington en la política europea, y más aún con el desarrollo de la relación especial entre Francia y Alemania. Además de ejercer presión a través de una ampliada Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la región del Asia-Pacífico surgió como un importante contrapeso a la influencia de la Unión Europea en la estrategia de balance de poder norteame-

ricana. Con la excepción de Asia nororiental, EE.UU. también tenía importantes intereses en el Sudeste asiático.

Debe recordarse que EE.UU. había intentado, aunque no muy exitosamente, afirmar su imagen de orden regional en el Sudeste asiático después de la Segunda Guerra Mundial. Tomando en consideración que el Sudeste asiático estaba en la "periferia" de la competencia entre superpotencias, y dada la intensificación del conflicto sino-soviético a partir de la década del sesenta, la URSS fue más enérgica en desbaratar el gran proyecto norteamericano que China, que tenía intereses vitales en el Sudeste asiático. Estas consideraciones pesaron en la crisis laosiana de los años cincuenta y en el lodazal vietnamita de los sesenta. Durante la mayor parte de la Guerra Fría, la estabilidad regional estuvo confinada a la región de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), en donde la península de Indochina continuaba asolada por la guerra. Este conjunto contrastante de dinámicas regionales puede ser explicado por el hecho de que había un entendimiento implícito entre las superpotencias –que, incidentalmente, también funcionaban como administradoras de seguridad co-global– de que la ASEAN constituía un área de influencia norteamericana, mientras que la influencia soviética en Indochina era activamente resistida por China. Ambas subregiones del Sudeste asiático estuvieron cargadas de disputas históricas, ideológicas y territoriales. Sin embargo, la moderación de las superpotencias y el reparto de beneficios, las percepciones de amenazas externas comunes, ideologías similares y las lecciones vivas de la guerra en Indochina moderaron las fisuras subregionales y promovieron la cooperación dentro de la ASEAN. Estas condiciones no se generalizaron totalmente en la era de la post Guerra Fría. El deshielo del glaciar de la Guerra Fría dio como resultado la acentuación de la competencia dentro de la ASEAN frente al resurgimiento de viejos conflictos y temas no resueltos, y la aparición de nuevos ejes de rivalidad.

Así, por un lado, han aumentado las posibilidades de conflicto en el Sudeste asiático. Por otro lado, la fractura potencial del orden regional existente puede ser exagerada. Por ejemplo, las naciones ya no pueden aprovechar el apoyo alternativo de las superpotencias para lograr sus objetivos. Asimismo, la competencia interbloques entre la Indochina comunista y la ASEAN no comunista se tornó superflua con el colapso de la URSS y la declinación de la ideología comunista. Es más, hacia 1997, la ASEAN se amplió para incluir a todos los países del Sudeste asiático. La socialización de los nuevos participantes en el

"modo ASEAN" de conducir la diplomacia interestatal reafirma el papel de las instituciones internacionales en la moderación del dilema de la seguridad. En este sentido, ya en 1993, la ASEAN –junto con las grandes potencias– construyó un régimen incipiente de seguridad, el Foro Regional de ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés), para deliberar sobre temas de seguridad en Asia-Pacífico.

Estas tentativas regionalistas no eran totalmente autónomas respecto de los intereses estratégicos de EE.UU. El orden regional es un componente de, y ayuda a sostener a, el Nuevo Orden Mundial. El ARF, en particular, revela la inseguridad general subyacente entre sus miembros con respecto al problema coreano, el tema China-Taiwán y los conflictos del Mar del Sur de China, sin mencionar los intereses del Sudeste asiático con respecto a las potencias hegemónicas regionales como China e India. Resulta claro que la ASEAN considera a EE.UU. como el eje del balance de poder del Asia-Pacífico.

No obstante, los países del Sudeste asiático no han sobreenfatizado el rol de las instituciones como garantes de la seguridad. Las estrategias tradicionales de balance de poder dentro de la ASEAN han sido empleadas para el mismo propósito. La inclusión de Vietnam en la ASEAN fue un medio para frenar el poder creciente de los estados desarrollados y en desarrollo dentro de la región y en China, así como la cooptación de Myanmar fue un medio para apartar a ese estado internacionalmente aislado de la influencia de China. Incluso entre los "Cinco ASEAN" originales, vistos por algunos como una potencial comunidad de seguridad, las sospechas mutuas y la competencia de posiciones han contribuido, en un mundo donde las alianzas parecen haber adquirido una connotación negativa, a una pseudo-alianza llamada "Memorando de Entendimiento" (MOU, por sus siglas en inglés). Es significativo que estos MOUs hayan sido firmados, casi sin excepción, con EE.UU. Incluso aquellos estados sin acuerdos formales con EE.UU. han considerado prudente ser parte de ejercicios militares conjuntos con la superpotencia o permitir visitas portuarias de la Séptima Flota.

La imagen de EE.UU. durante la Guerra Fría como un "poder benigno" podría ser un factor que continúa dando forma a los resultados de la política exterior, aunque se sospecha que ninguna nación del Sudeste asiático querría estar del lado equivocado en lo que respecta a la superpotencia, especialmente en un mundo post 11-S. Ciertos países como Singapur han tomado ventaja de la vulnerabilidad de EE.UU. para acercarse más a la superpotencia, con la esperanza de

cosechar dividendos políticos y económicos. Sea como fuere, vivir a la sombra de un poder hegemónico global tiene sus peligros, particularmente entre las naciones de mayoría musulmana que se encuentran en el Sudeste asiático insular. Los estados están especialmente preocupados por la política declamatoria de Washington de acción unilateral para destituir gobiernos con supuestos lazos con el terrorismo. De cualquier forma, los gobiernos que tratan de ponerse severos con el fundamentalismo islámico, particularmente en Indonesia y Malasia, se arriesgan a ser desplazados por regímenes teocráticos, cuyos militantes ven a EE.UU. como el mayor enemigo del Islam.

Valores internacionales

La referencia al Islam sirve como punto de partida para discutir los aspectos normativos del Nuevo Orden Mundial en relación al Asia-Pacífico. Un conjunto de valores internacionales generalmente considerados dignos de ser adoptados por los estados es una fuente importante de estabilidad en un orden internacional. Sin embargo, las normas también son críticas para la legitimación de un orden hegemónico en un sistema internacional. Teóricamente hablando, en un mundo unipolar, estos dos tópicos deberían fundirse entre sí. Pero la evidencia empírica no apoya totalmente esta generalización. Los matices se elaboran a continuación.

La evidencia sugiere que los valores del poder hegemónico son invariablemente duplicados como los valores del sistema internacional. Durante la Guerra Fría, el poder hegemónico global de EE.UU. estaba constreñido por el poder de la URSS y de China, y la consigna de "hacer el mundo seguro para la democracia" estaba moderada por el "comunismo internacional" y, luego, por el comunismo soviético y chino. Las consideraciones de *realpolitik* explicarían por qué EE.UU. debió desentenderse de su compromiso con la democracia, en tanto que la superpotencia toleraba e incluso apoyaba dictaduras militares y regímenes fascistas en Asia-Pacífico.

La caída de la superpotencia soviética y el retroceso de la utopía comunista en la Europa Oriental simbolizaron el triunfo de las fuerzas democráticas sobre las autoritarias. En una palabra, la democracia emergió como un estímulo poderoso en la política mundial. Este impulso alimentó la idea (que, sin embargo, no estaba libre del paradigma ideológico dominante) en EE.UU. de que la democracia era la forma final de gobierno de las sociedades civilizadas. Ya antes del 11-S, EE.UU. se había tornado menos tolerante con los regímenes opresi-

vos. Esto podría dar cuenta de por qué Corea del Sur y Taiwán, dos de los aliados clave de EE.UU. en Asia-Pacífico, desecharon casi totalmente sus ropajes autoritarios en la década del noventa. Luego, la demolición norteamericana del régimen talibán en Afganistán y el derrocamiento de Saddam Hussein en Irak –ambas instancias en nombre de brindar democracia a los pueblos– parecen reafirmar a la democracia como el eje ideológico del Nuevo Orden Mundial.

Un marco ideológico común sin dudas provee garantías a los estados (incluyendo el poder hegemónico) que se adhieren a sus reglas y obligaciones. La democracia también significa mayor pluralidad en las políticas internas, y los gobiernos se tornan más considerados con respecto a sus pueblos y menos aventureros en sus políticas externas. En suma, estas expectativas llevan a dos conclusiones. La primera reactiva la "teoría de la paz democrática" de Kant que prácticamente hace ilegal la guerra en el sistema internacional. La segunda sugiere que EE.UU., especialmente herido por el terrorismo, se sentiría más seguro. Después de todo, "ellos se comportan igual que nosotros".

Es la imagen de homogeneidad ideológica la que resulta académica y políticamente interesante. Muchos olvidan que el impulso del nacionalismo indio en contra del dominio británico comenzó cuando aquel involucró a este en el mismo plano de la democracia liberal. Esto podría no haber sido emulado conscientemente por las naciones asiáticas que han soportado una creciente presión para adecuarse a la estructura ideológica dominante del sistema internacional, que está siendo fomentada por el poder de EE.UU. Pero la cuestión sigue siendo que las naciones más débiles no poseen las capacidades para equilibrar las demandas de un poder superior. La única opción que resta a estas naciones es comprometer a la superpotencia a un nivel moral más alto. Así, se produce un debate de valores.

Los estados que buscan exceptuarse a sí mismos de las normas internacionales lo hacen selectivamente, ya que la mayoría de las veces ellos también se han beneficiado de dichos valores. Los motivos de exención, generalmente, estriban en el fundamento de que todos los valores son de índole relativa, y que lo que es considerado un valor universal puede de hecho representar intereses sectoriales en el sistema internacional pero es dominante debido a consideraciones de poder. Estos intereses sectoriales "occidentales", tales como la democracia, niegan las experiencias únicas y las peculiaridades culturales de las sociedades asiáticas. Por lo tanto, los "valores asiáticos" son la acción de retaguardia de los regímenes autoritarios en Asia.

Como ha sido explicado en otra parte, los valores asiáticos tienen débiles bases filosóficas, por no mencionar que Asia es un continente de tremenda diversidad. Esto se demuestra cuando países como Malasia, Singapur y China –los principales propulsores del debate– no hablan en nombre de Asia. Asimismo, los reclamos excluyentes son difíciles de reconciliar con las normas y reglas de un sistema internacional centrado en Occidente. De cualquier manera, la democracia no es propiedad exclusiva de Occidente ya que estados como Vietnam, Corea y Alemania Oriental legitimaron su existencia en términos democráticos.

La democratización global no es sólo una función de la política externa de EE.UU. La globalización –que en términos simples implica un acortamiento del tiempo y el espacio combinado con el avance de la tecnología de la información– ha hecho más difícil para los estados mantener estructuras políticas cerradas. Esto explica en parte la creciente liberalización política en estados como China, Vietnam y Myanmar en el mundo de la post Guerra Fría.

El ascenso de la agenda económica en la política de la post Guerra Fría reforzó el imperativo democrático en Asia-Pacífico. El colapso de la URSS no solamente desacreditó al comunismo como un orden mundial alternativo, sino que también reconoció el poder del capitalismo en el apuntalamiento de sistemas políticos. No es necesario decir que el capitalismo crece en un ambiente de buena gobernabilidad corporativa, transparencia, obligación de rendir cuentas de los actos de gobierno y estado de derecho –elementos que contribuyen al desarrollo democrático. Debido a que los gobiernos mismos pasaron a estar bajo la presión global para liberalizar –muy bien ilustrada por la vinculación entre la política y el comercio–, y dado que la conciencia política creció en el ámbito doméstico, los gobiernos se volvieron más dependientes del rendimiento económico como un criterio de legitimación. Esto, a su vez, reforzó las dinámicas democráticas del capitalismo en las sociedades de Asia-Pacífico.

Para insistir en lo obvio, el capitalismo tiene sus contradicciones, muy bien ilustradas por la Crisis Financiera Asiática (AFC, por sus siglas en inglés) de 1997 que paralizó las economías de Corea del Sur y los países del Sudeste asiático. Esta crisis mostró la personalización del poder político en las elites gobernantes y sus problemas de corrupción, connivencia y amiguismo. También desacreditó el mito del modelo del "estado fuerte" como la base del desarrollo, utilizado por los gobiernos para justificar estructuras autoritarias en la política interna. La infla-

ción y el desabastecimiento de bienes y comida desataron reacciones populistas bajo la bandera de la reforma democrática aplicada a un gobierno centralizado y verticalista. La inestabilidad política resultante dio origen al desplazamiento de los regímenes autoritarios en Tailandia e Indonesia y forzó a otros a institucionalizar reformas. Un resultado relevante en el contexto regional fue la renuncia de la ASEAN a su política de "no interferencia" en los asuntos de sus miembros, política que había tolerado abusos a los derechos humanos en Indonesia y Myanmar y que, por extensión, había justificado el no involucramiento en otros estados que no eran miembros de la ASEAN, incluyendo la Camboya de Pol Pot durante la Guerra Fría. Como resultado de la AFC, Filipinas, Tailandia e Indonesia lideraron la defensa de una "intervención flexible" en los países de la ASEAN en tiempos de inestabilidad política y la "construcción de compromisos" –como los aplicados a Myanmar– como un medio para provocar el cambio democrático en ese país.

Sin duda, estos desarrollos en Asia-Pacífico se corresponden con los objetivos del Nuevo Orden Mundial de EE.UU. Sin embargo, es de hecho irónico que también EE.UU. haya retrocedido en su agenda democrática en un mundo post 11-S (excepto cuando fue usada para legitimar la intervención y el cambio de un régimen). Esto les dio el respiro necesario a regímenes políticos autoritarios, particularmente en los países musulmanes del Sudeste asiático, como Malasia, que comenzaron a explotar la etiqueta de "terroristas" para encarcelar a sus oponentes. No obstante, las grandes fuerzas del capitalismo y la globalización antes mencionadas, una creciente conciencia de las sociedades civiles a través de los vínculos transnacionales, y la cada vez mayor aversión pública en EE.UU. en lo que se refiere al acotamiento de las libertades públicas en los ámbitos doméstico y externo, han limitado la capacidad de los gobiernos en sociedades relativamente abiertas para recurrir a la represión, como ocurriera durante la Guerra Fría.

Instituciones internacionales

El terrorismo global ilustró, primeramente, que los estados ya no poseen el monopolio para amenazar a un orden internacional establecido. El campo de los temas de seguridad no tradicionales como el terrorismo, el tráfico de drogas, la piratería y los desastres ecológicos, entre otros, ha adquirido su propio lugar en la política internacional.

En segundo término, los estados se han tornado cada vez más conscientes de que la solución a las amenazas no tradicionales no puede ser instituida unilateral o bilateralmente, sino que requiere la cooperación multilateral. En una palabra, la seguridad no tradicional ha reforzado la fe neoliberal en las instituciones como dirigentes de la sociedad internacional. Pero las instituciones no están libres de la influencia de la política de poder. Por ejemplo, la piratería en Asia-Pacífico no perjudica directamente los intereses norteamericanos, y la Agencia Marítima Internacional opera con bastante independencia de la competencia entre los estados. Por el contrario, el centro regional antiterrorista establecido en Kuala Lumpur tuvo su origen en la política exterior de EE.UU.

El hecho sigue siendo que el Nuevo Orden Mundial está enraizado en un sistema internacional estadocéntrico. A pesar de la emergencia de temas de seguridad no tradicionales en la era post Guerra Fría, las cuestiones tradicionales de seguridad y de tipo económico continúan dominando la agenda de los estados. Esto reafirma la persistente relevancia de ciertas instituciones de la posguerra y la evolución de otras más nuevas. Comenzaremos con Naciones Unidas, el régimen de seguridad global. La finalización de la Guerra Fría pareció indicar la revitalización de esta organización que hasta ese momento había estado paralizada por la política bipolar, hecho ilustrado de modo impresionante por su respuesta a la crisis kuwaití de 1991 y la resolución de la crisis camboyana ese mismo año. Pero quedaba claro en el primer ejemplo que la iniciativa estaba liderada por EE.UU., cuyo cambio político fue también instrumental al incidir en un acuerdo de paz en el segundo ejemplo. Mientras las energías norteamericanas estuvieron dirigidas hacia la puesta en práctica de las reglas del sistema internacional y el mantenimiento de la paz, los estados no se mostraron disconformes con el Nuevo Orden Mundial.

No obstante, una década después, las Naciones Unidas parecían ser una herramienta de la política exterior de EE.UU. Aún más preocupante para los estados fue el hecho de que EE.UU. estaba dispuesto a pasar por alto a este organismo mundial con el propósito de perseguir sus objetivos de política externa, notablemente ejemplificado por su diplomacia antes de la invasión a Irak. Esta opción, en particular, desalentó a los estados de todo el mundo y no sólo a los de Asia-Pacífico. Para la comunidad global en general era importante que EE.UU. operara dentro del ámbito del sistema de Naciones Unidas. Permite a estados secundarios equilibrar, si no restringir, los peligros de la hegemonía

global. Esto explica la creciente inquietud en la sociedad internacional por reformas en las Naciones Unidas, en especial en lo referido al veto en el Consejo de Seguridad. Sobre este tópico, países como Malasia han exhortado a la comunidad de naciones a expandir el Consejo de Seguridad para atender los intereses de las naciones más débiles. La propuesta de expandir el Consejo de Seguridad ha atraído el interés de Japón, que está buscando la normalidad como gran potencia.

De todas formas, los estados y los académicos asiáticos parecen perder de vista la importancia del papel del Consejo de Seguridad. El sistema de Naciones Unidas consignó la debilidad de la Liga de Naciones y combinó los elementos más idealistas de la seguridad colectiva con las consideraciones realistas del balance de poder. No es sólo cuestión de sumergir la preponderante influencia norteamericana en la votación de una mayoría ampliada en el Consejo de Seguridad, en vista de que se trata también de reconciliar un poder verdaderamente hegemónico con el resto de los poderes secundarios para sustentar el orden global, dado que el poder hegemónico podría abandonar las instituciones de seguridad global, o crear otras nuevas.

Las organizaciones regionales complementan a las instituciones globales en el mantenimiento de la estabilidad del Nuevo Orden Mundial. Estas organizaciones encontraron espacio para desarrollarse en zonas del Sudeste asiático que estaban relativamente libres de la competencia entre superpotencias durante la Guerra Fría. Estas incluían a la ASEAN, la más conocida y a menudo puesta como ejemplo de un exitoso regionalismo en Asia-Pacífico. La expansión de la ASEAN para cubrir todos los estados del Sudeste asiático podría inducir a la estabilidad regional, ya que los estados son parte de un proceso de toma de decisiones colectivo y, por lo tanto, también están obligados a adherir a las reglas y convenciones de la ASEAN en sus relaciones diplomáticas. A la inversa, la ASEAN misma es una reliquia de la Guerra Fría. En ese entonces, su efectividad provenía de la percepción de una amenaza común compartida por sus miembros, por no mencionar el hecho de que también se basaba en los beneficios del liderazgo estructural de EE.UU. Tal situación no existe más. Estratégicamente, la ASEAN tiene poca importancia para EE.UU. en el mundo post Guerra Fría comparada con la concepción regional de Asia-Pacífico. De hecho, el surgimiento de zonas económicas subregionales pronostica, por un lado, una fragmentación regional que socava el encastre entre la ASEAN y el Sudeste asiático cartográfico. Por otro lado, la ASEAN misma se está volviendo superflua en relación con otras instituciones

regionales. Ya se ha hecho mención del ARF que, en esencia, usurpó la agenda de seguridad de la ASEAN. Es significativo señalar que el ARF está fundado en un regionalismo inclusivo basado en la política de balance de poder, mientras que la ASEAN ha predicado un regionalismo excluyente basado en la neutralidad. Del mismo modo, la APEC ha eclipsado el diálogo del Encuentro Post Ministerial de la ASEAN sobre relaciones económicas.

Economía política internacional

La APEC y su mayor detractor, el Grupo Económico del Este Asiático (EAEG, por sus siglas en inglés), simbolizan la evolución de nuevas instituciones en Asia-Pacífico que buscan adaptarse a las vicisitudes del sistema capitalista global. Ambas instituciones tienen sus orígenes en la transición del GATT hacia la Organización Mundial del Comercio (OMC). Mientras que el régimen anterior operaba a través de la asociación voluntaria, el actual funciona mediante acuerdos obligatorios. Mientras que la APEC promueve un regionalismo abierto (inclusivo), el EAEG defiende el regionalismo cerrado (excluyente). Sin embargo, la lógica contradictoria entre estas dos perspectivas no es difícil de entender. La desregulación y el desmantelamiento de las medidas proteccionistas en las sociedades nacionales llevaron a la inundación de bienes más baratos y al cierre de las industrias pequeñas y menos competitivas, especialmente en el mundo en desarrollo. La vaga amenaza del surgimiento de bloques comerciales proteccionistas, luego de la falta de progreso de la Ronda de Uruguay, también influenció la adhesión al EAEG. Los proponentes de la APEC, sin embargo, no están de acuerdo con que los países disfruten los beneficios del libre comercio y sin embargo adopten medidas proteccionistas al interior de sus países.

Este argumento económico es el que ha impulsado a la política económica norteamericana en la era de la post Guerra Fría. La desaparición de una superpotencia alternativa ha tornado a EE.UU. menos tolerante con las prácticas de comercio desleales, defendiendo en cambio un "campo de juego equilibrado". Esto explica en gran medida la actitud de EE.UU. hacia Japón y la propuesta del EAEG, al que considera un bloque comercial proteccionista y racista. Para insistir en lo obvio, es difícil separar los temas económicos de los políticos y los estratégicos, los cuales, en combinación, proveen una perspectiva más holística de las bases económicas del Nuevo Orden Mundial. Para

EE.UU., la APEC posee una identidad pacífico-asiática que es crítica para su construcción regional en el contexto del balance de poder global mencionado anteriormente. Igualmente importante es que la APEC le brinda legitimidad a su rol en el Asia-Pacífico y asegura la participación de sus principales aliados en la región, Australia y Nueva Zelanda, en contraste con el EAEG. El deseo de EE.UU. de controlar la influencia de Japón en la región motiva su reclamo por un "campo de juego equilibrado" y su negativa a la membresía japonesa en el EAEG.

Estas consideraciones no son ignoradas por los defensores y simpatizantes del EAEG, entre los que se podría también incluir a las grandes potencias como Japón y China. Principalmente, la APEC provee un marco dentro del cual EE.UU. desea lograr en una escala regional sus ambiciones contenidas en la OMC. El hecho de que la APEC comprende a EE.UU. y a un Japón sojuzgado –el centro del sistema capitalista global– también le brinda a la superpotencia una tremenda influencia para moldear la agenda del régimen. Esto no ha pasado inadvertido para los estados regionales que, no obstante, dependen de EE.UU. para su propio bienestar económico. Esta faceta de la realidad sugiere que los estados regionales solamente pueden desear moderar la hegemonía norteamericana, un aspecto bien ilustrado por la transformación del EAEG en el Caucus Económico del Este Asiático (EAEC, por sus siglas en inglés).

De todos modos, la AFC trajo a colación el tema de la hegemonía económica norteamericana en la economía de Asia-Pacífico. La sabiduría convencional, basada en la tradición neoliberal, afirmaría que las instituciones facilitan los intereses estatales. Pero durante la AFC resultó claro que los estados, por la búsqueda de su supervivencia, fueron rehenes de los dictados del FMI y el BM. El hecho de que EE.UU. tiene intereses que controlan estas dos instituciones es un punto que no debe ser perdido de vista. La prescripción de políticas propuestas por estos regímenes internacionales agravó la crisis económica y la inestabilidad política en lo inmediato, transformando efectivamente las llamadas economías milagrosas en espejismos. También en relación con la superpotencia, resultan especialmente interesantes las secuelas de la AFC. En primer término, contribuyó a la reestructuración de políticas internas a lo largo de las líneas democráticas que conformaron los contornos normativos del Nuevo Orden Mundial. En segundo término, los estados comenzaron a adoptar, aunque de mala gana, las prescripciones revisadas del FMI, particularmente en términos de buena gobernabilidad (incluyendo transpa-

rencia, responsabilidad y ausencia de corrupción) y desregulación. Esto, a su vez, reforzó la integración de los estados de Asia-Pacífico dentro de la subestructura capitalista, de *laissez-faire*, del Nuevo Orden Mundial. No es necesario decir que este desarrollo no solamente acrecienta las estructuras de dependencia alrededor del centro de la economía capitalista mundial, sino que también tiene como resultado que los estados menos desarrollados sean más susceptibles a la competitividad y caprichos de tal sistema.

La tesis central de la teoría marxista es que el centro sería eventualmente rodeado por fábricas de producción regionales. La globalización, asistida por la regionalización económica, ha facilitado este proceso. En este sentido, una gran cantidad de zonas económicas subregionales (ZES) surgió en Asia-Pacífico. En general, estas ZES, que se extienden a través de las fronteras nacionales, combinan los atributos del capital japonés (y recientemente de las Nuevas Economías Industriales), el espíritu empresarial chino, el trabajo calificado o semi-calificado y la tierra. Pero mientras los marxistas habían predicho el retroceso del estado bajo las condiciones socialistas, lo mismo parece estar ocurriendo con el ascenso del capitalismo. El estado se ha convertido en un accesorio de las fuerzas del mercado en la medida en que los gobiernos, cada vez más atados a su *performance* económica para propósitos de legitimación del régimen político, tienen una mayor responsabilidad en la provisión de infraestructura y seguridad que en el proceso de toma de decisiones. Esto, a su vez, tiene implicancias para el Nuevo Orden Mundial basado en el estado, que, en cualquier caso, no ha encarado los viejos problemas de pobreza, desigualdad, explotación y dependencia de los viejos órdenes mundiales.

Xu Shicheng*

El nuevo imperio y la nueva hegemonía norteamericana

Nuevo imperio norteamericano

En la post Guerra Fría, sobre todo después de los ataques terroristas del 11-S, en los países occidentales, principalmente Estados Unidos, ha surgido una corriente ideológica: la doctrina del nuevo imperio o neoimperio. Esta doctrina plantea nuevos puntos de vista sobre cómo hacer frente a la nueva situación mundial y las nuevas amenazas a la seguridad: terrorismo, armas de destrucción masiva (WMD, por sus siglas en inglés), etcétera. Uno de los primeros en formular la doctrina del nuevo imperio fue Robert Cooper, asesor en Política Exterior de Tony Blair, primer ministro de Inglaterra. Su trabajo más representativo es el artículo titulado *Why we still need Empires* (*Por qué aún necesitamos Imperios*), publicado en el diario *The Observer* el 7 de abril de 2002. Después del 11-S, en los debates públicos en EE.UU. los términos *Imperio* e *Imperialismo* dejan de ser peyorativos. Algunos afirman que está cobrando forma el nuevo imperio bajo la administración Bush. A

* Investigador y profesor del Instituto de América Latina, Academia de Ciencias Sociales de China.

través de una serie de políticas exteriores y de defensa, el nuevo imperio ya ha dejado de ser palabrería para ser la base teórica de una gran estrategia de EE.UU. y la doctrina Bush. La doctrina del nuevo imperio que predomina en EE.UU. parte de los propios intereses norteamericanos y se diferencia de la de Robert Cooper en Inglaterra.

La doctrina del nuevo imperio norteamericano aboga por transformar el mundo con los valores de EE.UU. y establecer la *Pax Americana*, aprovechándose de las incomparables ventajas de su poderío político, económico y militar.

El neoimperio norteamericano abarca los siguientes aspectos:

- EE.UU. es en la actualidad el país más poderoso en el mundo desde la desaparición del Imperio Romano; es la única superpotencia que puede asumir el papel de líder del nuevo imperio.
- Se han registrado importantes cambios en la situación de la seguridad internacional y EE.UU. enfrenta amenazas totalmente nuevas.
- Los medios tradicionales difícilmente pueden contener las nuevas amenazas. EE.UU. debe recurrir a nuevos medios, es decir, a las políticas del nuevo imperio, para proteger su seguridad y materializar la estabilidad mundial bajo su hegemonía unipolar.

G. John Ikenberry, profesor de la Universidad de Georgetown, llevó a cabo un análisis y resumen de la doctrina del nuevo imperio predominante en los últimos años en su artículo titulado *La Ambición Imperial de EE.UU.*, escrito con motivo del primer aniversario del 11-S. Considera que esta teoría neoimperial constituye “una nueva gran estrategia que está cobrando forma”: su impulso inicial y más directo es la reacción ante el terrorismo, pero también constituye una visión más amplia de cómo EE.UU. está menos atado a sus socios y a las reglas e instituciones globales, al tiempo que se propone desempeñar un papel más unilateral y previsor para enfrentar las amenazas terroristas y encarar a los estados villanos que aspiran a poseer WMD. EE.UU. se servirá de su poderío militar para controlar el orden global.

Ikenberry ha sintetizado esta estrategia en los siguientes siete puntos (Ikenberry, 2002):

- mantener un mundo unipolar donde EE.UU. no tenga ningún competidor que se encuentre a su nivel;
- un reciente y alarmante análisis de las amenazas globales y de cómo deben ser atacadas;

- el concepto de disuasión característico de la Guerra Fría perdió vigencia. La antigua estrategia defensiva de construir misiles y otras armas que puedan sobrevivir a un primer ataque ya no garantizará la seguridad. La única opción, pues, es tomar la ofensiva;

- una redefinición de lo que es la soberanía. Como los terroristas no respetan las fronteras, EE.UU. tampoco puede hacerlo;

- desprecio general hacia las reglas, los tratados y las asociaciones de seguridad internacionales;

- necesidad de actuar de manera directa y sin limitaciones en respuesta a las amenazas; ningún otro país o coalición tiene la capacidad de proyectar fuerzas para responder a dichas amenazas;

- no otorgar un gran valor a la estabilidad internacional. La vieja y tradicional estrategia realista y liberal ya no sirve para resolver el problema de la seguridad que encara EE.UU., y debe desecharse.

Orígenes de la doctrina del neoimperio

Los ataques terroristas del 11-S hicieron cambiar a los norteamericanos su modo de pensar: EE.UU. no está aislado, los problemas de otras partes del mundo pueden amenazar y afectar tarde o temprano la seguridad y los intereses norteamericanos. Por lo tanto, EE.UU. no debe reaccionar en forma pasiva, tiene que establecer un ambiente seguro y un orden internacional favorable a sus intereses y a su modo de vida.

En la vida política y social de EE.UU. prevalece la posición de las fuerzas conservadoras, especialmente aquella de la nueva corriente conservadora que tiende a adoptar una estrategia unilateral y ofensiva. El creciente poderío económico y militar que adquiere EE.UU. en la post Guerra Fría constituye la base material y punto de partida de la doctrina neoimperial. A medida que se tornan más poderosas, la elite y las autoridades estadounidenses han ido cambiando sucesivamente sus declaraciones acerca de su papel en el mundo. A comienzos de la década del noventa, decían que "EE.UU. dirigiría el mundo"; a mediados de esa década, que "Estados Unidos desempeñaría el papel ventajoso y dirigente en el mundo"; a finales de la misma, que "desempeñaría el máximo papel en el mundo", y después del 11 de septiembre afirmaban sin tapujos que "Estados Unidos tendría la influencia de un imperio".

La conciencia de "la misión salvadora" y "el Imperio de la Libertad" constituye el principal origen ideológico de la doctrina del neoimperio.

Los trascendentes cambios en la situación internacional conforman la atmósfera y el trasfondo internacional del origen de la doctrina del nuevo imperio. La desintegración de la URSS condujo al grave desequilibrio del sistema internacional e hizo posible la promoción estadounidense de la política del neoimperio. Los enormes cambios en la estructura de la seguridad internacional y la revalorización por parte de EE.UU. de las amenazas que enfrenta hicieron necesaria la política del neoimperio.

Las políticas planteadas por la doctrina neoimperial reflejan los marcados colores del imperialismo tradicional, que se caracteriza por el uso primordial de la fuerza, la búsqueda de la hegemonía y la seguridad absoluta. Son rastros de la doctrina neoimperial e incluyen elementos típicos tales como el unilateralismo, la calificación de Ejes del Mal, los ataques preventivos, etcétera. Si la estrategia neoimperial se convierte en la corriente principal de la política exterior norteamericana, sus políticas hegemónicas serán entonces aún más desenfrenadas e inescrupulosas.

La guerra lanzada por EE.UU. contra Irak marcó el inicio de la puesta en práctica de su estrategia global para construir el neoimperio. EE.UU. se sintió lo suficientemente poderoso como para que sus intereses y su voluntad no se dejaran arrastrar por la diplomacia y sus aliados.

Nueva hegemonía norteamericana

La nueva hegemonía norteamericana se caracteriza por los siguientes aspectos:

- el desequilibrio en la correlación de las fuerzas internacionales incentiva la ambición hegemónica de EE.UU.

- los intereses estadounidenses están por encima de todo. Para EE.UU., sus intereses no tienen fronteras ni límites y se hallan en todas partes del mundo. En realidad, son intereses hegemónicos.

- la nueva hegemonía norteamericana persigue una hegemonía global que abarca todos los aspectos: político, militar, económico, cultural y judicial. Políticamente, EE.UU. interviene en los asuntos internos de otros estados, pretende imponerles su sistema político, su ideología y sus valores. Económicamente, pretende dirigir el orden económico internacional a través del Fondo

Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y otras instituciones. Militarmente, recurriendo a sus ventajas militares, amenaza y ataca a los países considerados como desafiantes y riesgosos.

La nueva negemonía norteamericana y América Latina

Después del 11-S, EE.UU. está reforzando su estrategia de control en América Latina. Está intensificando sus relaciones militares, políticas y económicas con los países latinoamericanos en general y con los andinos en particular. Presta ayuda militar a Colombia y a otros países de la región y amplía su presencia militar bajo el pretexto de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico a través del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y la Ley de Promoción Comercial Andina.

Después de la guerra contra Irak, EE.UU. ha aumentado la ayuda a Colombia y los países de América Central, que lo apoyaron en dicha guerra. Por invitación del presidente Bush, el presidente de la República Dominicana y los de los países centroamericanos visitaron EE.UU, y frente a ellos Bush expresó su deseo de promover acuerdos de libre comercio. En tanto, EE.UU. se mostró descontento con Chile y México por no prestarle apoyo expreso en su guerra contra Irak.

En cuanto a sus relaciones económicas y comerciales con América Latina, EE.UU. ha acelerado sus pasos para firmar a principios de 2005 el acuerdo del ALCA, a través del cual intenta controlar las economías de la región. Sin embargo, sigue con sus prácticas comerciales proteccionistas, aumentando los subsidios a sus productos agrícolas e imponiendo impuestos aduaneros punitivos a los laminados de acero importados.

En relación con los problemas de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, varios países de América Latina se oponen al envío de fuerzas armadas estadounidenses. Argumentan que Washington pretende intervenir en los asuntos internos latinoamericanos so pretexto de ayudar a estos países en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Cuba refuta una y otra vez la clasificación estadounidense que la define como uno de los países que apoyan al terrorismo. EE.UU. rechaza firmar con Cuba el acuerdo bilateral de combate al terrorismo, mientras realiza en forma directa o indirecta actividades de subversión y sabotaje destinadas a derrotar al actual gobierno cubano. La administración Bush sigue aplicando una dura política hacia Cuba y la acusa sin fundamento alguno de experimentar con bombas biológi-

cas. Bush reitera una y otra vez que seguirá el bloqueo contra Cuba a menos que esta celebre "elecciones libres y justas", ponga en libertad a todos los prisioneros políticos y permita a los opositores realizar sus actividades y fundar partidos políticos en forma legal. EE.UU. continúa aplicando el acta del Ajuste Cubano para estimular la emigración ilegal de cubanos. Apoya y financia en forma abierta a los grupos contrarrevolucionarios cubanos, al mismo tiempo que arma una campaña anti-cubana a escala mundial.

México y los países centroamericanos critican a EE.UU. por su demora en firmar los acuerdos relativos al problema de la inmigración que los involucran. En el informe anual sobre la situación de derechos humanos, EE.UU. acusa a México, Panamá, Cuba y Haití, entre otros, de no respetar los derechos humanos, acusación que ha sido rechazada enérgicamente por estos países.

Entre EE.UU. y los países latinoamericanos existen contradicciones relativas a cuestiones comerciales, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la emigración y los derechos humanos. La nueva hegemonía norteamericana pretende controlar política, económica, ideológica y militarmente a América Latina, pero enfrenta una resistencia cada vez más fuerte por parte de los países de la región.

La nueva hegemonía norteamericana y China

Después del triunfo de la revolución china, durante un largo período EE.UU. aplicó una política hostil hacia China: amenazas militares, bloqueos económicos, embargos comerciales y aislamiento diplomático. En 1979, treinta años después de la fundación de la República Popular China, se restablecieron las relaciones diplomáticas. Sin embargo, EE.UU. no ha cambiado en esencia su dura política hacia ese país y la relación se desarrolla en forma zigzagueante. Actualmente, EE.UU. aplica una política de "contacto más contención" hacia China.

Después de los bruscos cambios experimentados por los países de Europa del Este y la desintegración de la URSS a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, las relaciones sino-estadounidenses han pasado por tres etapas: 1) sanciones y contra-sanciones (1989-1992); 2) presiones y contra-presiones (1993-1996); y 3) contactos y cooperación (1996). Los problemas relativos a Taiwán, los derechos humanos y los conflictos comerciales y religiosos no se han resuelto a pesar del intercambio de visitas mutuas de los dirigentes, el desarrollo de las relaciones comerciales y cierta cooperación en el combate al terrorismo.

El ex presidente Bill Clinton calificaba a China como "socio estratégico" y, cambiando la retórica, George W. Bush la califica a China como "competidor estratégico". Lo cierto es que las relaciones bilaterales son aún bastantes frágiles y volátiles. EE.UU. sigue llevando a cabo su estrategia de "evolución pacífica" hacia China, o sea, pretende que esta "cambie el color". He aquí un ejemplo: Rand Corporation publicó recientemente un plan para destruir China.

Los designios de la nueva hegemonía norteamericana de cambiar el color de la China socialista fracasarán. Los designios de la nueva hegemonía norteamericana de cambiar el color de la Cuba socialista fracasarán. Los designios de la nueva hegemonía norteamericana de controlar América Latina y el mundo fracasarán. La posición china es muy clara: "Hay que combatir el hegemonismo y la política de fuerza en todas sus manifestaciones. China nunca procurará la hegemonía y jamás la expansión" (Zemin, 2002).

Bibliografía

Ikenberry, G. John 2002 "America's Imperial Ambition" in *Foreign Affairs*, September-October.

Zemin, Jiang 2002 Reporte presentado en el XVI Congreso Nacional del Partido Comunista, Beijing, China, 8 de noviembre, mimeo.

Atilio A. Boron*

Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo

No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar

Bertolt Brecht

La preocupación central de este artículo es el examen de las posibilidades y límites de un capitalismo democrático en los países de la periferia. Las principales tesis que enumeraremos brevemente pueden ser juzgadas como excesivamente pesimistas por un observador complaciente del escenario latinoamericano. Sin embargo, desafortunadamente, han sido rotundamente confirmadas por el devenir de los hechos históricos desde el último cuarto del pasado siglo hasta la actualidad.

* Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Profesor Titular de Teoría Política y Social en la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Repasemos algunas de ellas sucintamente:

- la lucha por la democracia en América Latina, es decir, la conquista de la igualdad, la libertad y la participación ciudadana, es insostenible al margen de una lucha contra el despotismo del capital. Más democracia implica, necesariamente, menos capitalismo.

- el neoliberalismo remata en una concepción y una práctica profundamente autoritaria en la gestión de la cosa pública. Por eso el dilema neoliberal no es entre estado y mercado, sino entre democracia y mercado. Y sus representantes no vacilan en sacrificar la primera en aras del segundo.

- el predominio de facto de los intereses de las clases dominantes, derrotadas en la arena electoral pero triunfantes en las "alturas" del aparato estatal, ha quebrado las expectativas de justicia que grandes sectores sociales habían depositado en el naciente orden democrático. Las ominosas secuelas de esto no tardarán en hacerse sentir.

- los agentes sociales de la democracia no pueden aspirar a "democratizar el mercado". En ese reino privilegiado de los intereses privados no caben los argumentos de la justicia distributiva.

- el capitalismo latinoamericano es tan reaccionario que aun las más tímidas reformas son percibidas como instancias catalizadoras de la revolución y, en cuanto tales, combatidas con ferocidad por las clases dominantes.

- el discurso del "realismo posibilista" es incapaz de transformar la realidad y termina glorificando el *statu quo*, consolidando las inequidades e injusticias estructurales de la sociedad y frustrando las expectativas populares en relación con la recuperación de la democracia.

- las políticas neoliberales provocan el progresivo vaciamiento de los nuevos regímenes democráticos. Estos se convierten en una pura forma y la vida social regresa al paroxismo de una situación "cuasi-hobbesiana" de lucha de todos contra todos, de "sálvese quien pueda", que abre las puertas a toda clase de comportamientos aberrantes.

- el marxismo no es una colección de dogmas fosilizados y canonizados, cuyo "éxito" teórico y práctico se encuentra garantizado de antemano. Sin la praxis creativa de los hombres y las mujeres que son los hacedores reales de la historia, la noble uto-

pía diseñada por Marx puede frustrarse, y lo que hoy conocemos como "civilización", replegarse a la más oscura barbarie.

Lamentablemente, el inapelable veredicto de la historia ha corroborado los pronósticos que formuláramos hace ya más de una década en torno al curso del desarrollo capitalista en nuestra región. No se trataba de un pesimismo visceral ni del perverso deseo de que las cosas "salieran mal" en el nuevo ciclo histórico que se iniciaba en América Latina con el advenimiento de las democracias. Dichas previsiones se fundaban en un análisis concreto de la naturaleza y dinámica de los capitalismos latinoamericanos que no permitía compartir las ilusorias predicciones formuladas desde el saber convencional de las ciencias sociales sobre el futuro de las nuevas democracias y el tipo de sociedad resultante de los procesos de reestructuración capitalista en marcha. Tal como lo hemos repetido en numerosas oportunidades, ese debate ha quedado saldado, no como producto de una polémica escolástica, sino como resultado de la vida práctica de nuestros pueblos.

En efecto, ya no quedan dudas sobre el significado y objetivo de las políticas neoliberales; tampoco en lo tocante a las limitaciones de la democratización iniciada bajo tantas esperanzas en los años ochenta. Los mitos que ocultaban las verdaderas intenciones de dichas políticas se evaporaron en el horno incandescente de la práctica histórica. Lo que antes eran previsiones teóricas y posiciones fuertemente combatidas por los representantes del pensamiento único dan ahora paso al penoso recuento del saqueo, al luctuoso inventario de las víctimas que han quedado en el camino, al desalentador balance del despojo de nuestras riquezas y el robo de nuestros sueños. El pseudo "reformismo" del Consenso de Washington quedó al desnudo, y cuando se disiparon los humos de la batalla y las ilusiones fomentadas por la propaganda difundida por las grandes agencias ideológicas del capital, lo que apareció ante nuestros ojos fue un paisaje aterrador: un continente devastado por la pobreza, la indigencia y la exclusión social; un medio ambiente agredido y en gran parte destruido, sacrificado en el altar de las ganancias de las grandes empresas; una sociedad desgarrada y en acelerado proceso de descomposición; una economía cada vez más dependiente, vulnerable, extranjerizada; una democracia política reducida a poco más que un periódico simulacro electoral, pero en donde el mandato del pueblo (palabra que, dicho sea al pasar, fue desterrada del lenguaje público y reemplazada por otras más anodinas, "la gente", por ejemplo, o más engañosas, como la "sociedad civil" o la "ciudadanía"),

para no hablar de sus esperanzas y expectativas, es sistemáticamente desoído por las sucesivas autoridades que se constituyen después de los comicios; y por último, en un listado que no pretende ser exhaustivo, un estado en algunos casos acribillado por la corrupción y casi siempre penosamente impotente para lidiar con los desafíos de nuestro tiempo y para poner coto a la vocación antropofágica de los monopolios, el gran capital imperialista y sus aliados.

Atrás quedaron las ilusiones prolijamente cultivadas por los aparatos ideológicos del capital: tal como era de esperar, el famoso "derrame", que según la teoría neoliberal descargaría pródigamente sobre los hogares de los más pobres parte de la riqueza acumulada por los más ricos, no se produjo. En su lugar, hemos visto un proceso sin precedentes de polarización social y económica y un fenomenal aumento en la concentración de la riqueza, que hizo que nuestros ricos se enriquecieran cada día más mientras abajo crecía aceleradamente el número de pobres e indigentes que se sumían en una deprivación sin antecedentes en nuestra historia. La apertura comercial, que supuestamente sería correspondida por una movida equivalente practicada por los países capitalistas desarrollados, terminó siendo un gesto autista, con catastróficas consecuencias en los niveles de empleo de nuestras sociedades. Las privatizaciones consagraron el saqueo legal del patrimonio público y su traspaso a grandes monopolios –¡en muchos casos empresas estatales de las metrópolis imperialistas!– que de ese modo se quedaron, a precio vil, con empresas y recursos que los países habían acumulado a lo largo de varias generaciones. Por último, la desregulación financiera, exaltada por el catecismo neoliberal como segura fuente de ingreso de capitales para nuestra región, convirtió a la mayor parte de las economías de América Latina y el Caribe en sucursales de un gigantesco casino mundial: el sistema financiero internacional[1].

No sorprende, pues, constatar la creciente desestabilización social de nuestros países y los preocupantes signos que hablan de la debilidad de sus reconquistadas democracias. Este es un dato que suelen pasar por alto quienes se conforman con una mirada sobre las apariencias y los aspectos más superficiales de la realidad. Un notable ejemplo de esta actitud se encuentra en los numerosos trabajos escritos por los equipos del Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) que alaban la validez de las reformas económicas en América Latina

---

1 La expresión "casino capitalista" fue acuñada por la profesora Susan Strange (1986).

(Edwards, 1997). Lo cierto, en cambio, es que, más allá de los formalismos, las democracias latinoamericanas se han ido vaciando de contenidos. No por casualidad las diversas encuestas de opinión que se practican en la región registran el alto grado de frustración de los ciudadanos con los desempeños de los gobiernos democráticos. El escepticismo, la apatía y la indiferencia ante los dispositivos institucionales de la democracia crecieron sin pausa en los últimos años. De persistir este desencanto, será apenas cuestión de tiempo antes de que el mismo se extienda desde los gobiernos que se supone deben encarnar las aspiraciones de la democracia al régimen democrático en sí mismo. Este contagio será inevitable en la medida en que los gobiernos, con apenas ligeras diferencias entre ellos, se desentendieron de la suerte de los ciudadanos y concentraron sus esfuerzos en complacer las demandas de las minorías y de una rapaz plutocracia que se presenta como la concreción histórica de las conquistas democráticas y las virtudes del libre mercado.

La expresión política de esta insatisfacción ciudadana ha sido muy variada: va desde la insurgencia zapatista de Chiapas (1° de enero de 1994) hasta las formidables movilizaciones del 19 y 20 de diciembre de 2001 en Argentina que derrocaron al gobierno de Fernando de la Rúa, y, luego, el masivo repudio que concitara en las elecciones presidenciales de Argentina, en abril de 2003, la tentativa de retorno de quien fuera el paradigma de las políticas neoliberales en la región, Carlos Saúl Menem. Otros hitos en este sendero fueron las insurrecciones indígenas y campesinas de Ecuador, que contribuyeron a desalojar recientemente al tercer presidente en ocho años; la protesta urbana en Perú, que precipitó primero la caída de Alberto Fujimori y que tiene ahora en jaque al gobierno de Alejandro Toledo, bendecido desde sus inicios por George W. Bush en persona durante su visita a ese país; las luchas de los trabajadores de la salud en El Salvador y las incipientes demostraciones populares en contra del Tratado de Libre Comercio en Guatemala y Nicaragua; la nueva insurgencia popular boliviana, vinculada a la lucha por el agua, la defensa de los cultivos autóctonos y las estratégicas reservas de gas y petróleo, y contra las políticas de infinito ajuste estructural promovidas por quien también dejó su cargo, el presidente Sánchez de Lozada; la aplastante derrota sufrida por el candidato del continuismo neoliberal en Brasil, José Serra, a manos de Luiz Inácio Lula da Silva, con un claro mandato popular, desafortunadamente todavía no honrado, para abandonar esas nefastas políticas; el ascenso y consolidación de Hugo Chávez en la presidencia de Venezuela, legitimado por una interminable cadena de victorias electo-

rales a pesar de la conspiración urdida, con el beneplácito y apoyo organizativo y financiero de la Casa Blanca, por los sectores más reaccionarios y corruptos de la sociedad venezolana; la conformación de un impresionante movimiento de protesta en el México de Fox, *El Campo No Aguanta Más*, en contra de las políticas neoliberales promovidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), y, más recientemente, la gran movilización popular en la Ciudad de México que forzó al gobierno a retirar los cargos del falso proceso legal iniciado contra López Obrador.

En las páginas que siguen procuraremos aportar una visión de conjunto sobre las transformaciones operadas en las sociedades latinoamericanas en los años recientes y que yacen en los cimientos de sus trémulas superestructuras políticas.

Naturaleza y alcances del "reformismo" neoliberal

La década del ochenta fue testigo de una verdadera oleada reformista que, de manera desigual, afectó a la casi totalidad de los países de nuestra región. Antes de presentar sus contornos más sobresalientes conviene, empero, detenerse brevemente para despejar una cuestión semántica para nada intrascendente.

Resulta que se ha convertido en un lugar común hablar de "reformas" para referirse a aquello que, en la tradición del pensamiento político occidental, responde mejor a la expresión "contrarreforma". Hemos explorado este tema en otro lugar, razón por la cual no nos extenderemos ahora en esa consideración[2].

Bástenos con decir que en realidad las políticas llevadas a cabo en nuestra región, lejos de haber introducido "reformas" –esto es, cambios graduales en una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social y libertad para el conjunto de la población, tal como lo indicaría la palabra "reforma" en la tradición de la filosofía política–, lo que hicieron fue exactamente lo contrario: potenciar una serie de transformaciones que recortaron antiguos derechos ciudadanos, redujeron dramáticamente las prestaciones sociales del estado y consolida-

---

2 Una aceptación acrítica del contenido de dichas reformas prevalece en gran parte de la literatura convencional de las ciencias sociales. Dentro de este conjunto, las visiones más lúcidas se encuentran en Torre (1998) y en Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (1993). La lucidez y sutileza de sus análisis no los exime, lamentablemente, de caer en un discurso que en el fondo termina ratificando, sobre todo en el caso de Torre, la legitimidad de las políticas de ajuste y estabilización llevadas a cabo en concordancia con el catecismo del Consenso de Washington. Una crítica a estas concepciones se encuentra en Boron (2000).

ron una sociedad mucho más injusta y desigual que la que existía al comienzo de la etapa "reformista". Lo que ocurre es que la victoria ideológica del neoliberalismo se expresa, entre otras cosas, por un singular deslizamiento semántico que hace que las palabras pierdan su antiguo significado y adopten otro nuevo y, en algunos casos, como este, claramente antitético. En ese sentido, las "reformas" padecidas por nuestras sociedades en las últimas décadas fueron, en realidad, crueles "contrarreformas" y acentuados procesos de involución social.

Uno de los más militantes ideólogos de esta peculiar forma de "reformismo", Sebastián Edwards, ex economista jefe del BM, brindaba una versión extraordinariamente optimista de lo acontecido desde los años ochenta: "A mediados de 1993, los analistas y medios económicos internacionales recibían las reformas hacia una política de mercado como un éxito y proclamaban que varios países latinoamericanos iban camino de convertirse en una nueva generación de 'tigres'. Los inversores extranjeros se aproximaron rápidamente a la región y los consultores y estudiosos se apresuraron a analizar las experiencias de Chile, México y Argentina con el fin de aprender de primera mano cómo unos países que, sólo unos años antes, habían parecido no tener esperanza, se habían vuelto tan atractivos para el dinero internacional" (Edwards, 1997: 17). En función de esta peculiar apreciación, Edwards procede a dividir a los países de la región en cuatro categorías, como puede verse a continuación (1997: 18-19)[3].

Pioneros, o primeros reformadores (reformas iniciadas a finales de los setenta y comienzos de los ochenta)	Bolivia, Chile, México
Reformistas de la segunda oleada (reformas iniciadas a finales de los ochenta)	Costa Rica, Ecuador[4], Jamaica,Trinidad y Tobago, Uruguay
Reformadores tardíos, o reformistas de la tercera oleada (reformas iniciadas en los años noventa)	Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela.
No reformistas	Haití, República Dominicana

3 Hemos alterado en parte los nombres de cada una de esas categorías a los efectos de reflejar con mayor nitidez sus principales características (Edwards, 1997: 17). Una primera edición de este texto apareció como un documento oficial del BM en 1993 bajo el título *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda* (Washington DC). En aquella versión, la precaución observada en relación al caso mexicano en 1997 no aparecía.

4 Incluido por nosotros, pues en la elaboración original de Edwards este país figura como "no reformista", ignorando la significación que tuvo el proceso lanzado por el gobierno neoliberal de León Febres Cordero a finales de los años ochenta y la dolarización de la economía ecuatoriana a finales de la década del noventa.

El tiempo transcurrido desde la iniciación de estas "reformas" permite evaluar de forma más completa los méritos de los distintos "reformadores". Ya no se trata de una discusión sobre la interpretación de uno o dos datos circunstanciales, sino de un análisis mucho más profundo, que permite identificar las tendencias de largo plazo que se han desarrollado al calor de las nuevas políticas implementadas desde el auge de las ideas neoliberales en los ochenta y noventa. Desde ya, cualquier análisis que se practique sobre esta larga serie de tendencias estructurales, incluso el más elemental, con cualquier metodología, arrojará un resultado que seguramente decepcionará a Edwards y a los ideólogos neoliberales: diez años después de tan jubiloso diagnóstico, nuestra región no ha producido un solo tigre económico, para no hablar de una entera generación de ellos.

Al referirse a los procesos de reforma que tuvieron lugar en Brasil, un "reformador tardío" según Edwards, Francisco de Oliveira anotaba que en realidad el nombre de "reforma del Estado" era un título que no guardaba demasiada correspondencia con la realidad. Al igual que lo ocurrido en otros países de la región, bajo ese pomposo nombre se ocultó una política mucho más pedestre: recorte brutal del presupuesto público, despido masivo de funcionarios del estado, y dramático recorte de los derechos laborales de los sobrevivientes. Vista en perspectiva histórica, a esto se ha reducido la tan mentada "racionalización" del sector público promovida por los gobiernos del G-7, el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y llevada a cabo por los gobiernos de la región (Sader, 1996: 94-95). Pocos años después, sería el propio BM el que habría de lamentarse ante las deprimentes implicaciones de esta política. La destrucción del estado, promovida por el neoliberalismo a fin de hacer lugar a las dinámicas del mercado, fue tan lejos que al final de la jornada el aparato estatal necesario para hacer funcionar a los países, bajo cualquier sistema económico, no estaba más allí. En algunos países africanos, la decadencia del ya rudimentario sistema estatal post-colonial alcanzó un punto en el cual la gente del BM se percató, para su consternación, de que no había una única agencia pública capaz de organizar una distribución racional de la ayuda alimentaria proveniente de la cooperación internacional para luchar contra la hambruna. Las esclarecidos "hechiceros" del capital comenzaron a preocuparse por encontrar la forma de "traer de vuelta al estado"[5].

---

5 Aquí parafraseamos el título de un conocido libro que se encarga de trabajar esta materia (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Por su parte, el BM también produjo

Las observaciones de Francisco de Oliveira son pertinentes para el resto de América Latina, en donde la necesaria e impostergable reforma del estado fue acometida por gobiernos dominados por un fundamentalismo neoliberal que los condujo primero a la satanización del estado y luego a su lisa y llana destrucción. Las consecuencias de estas políticas, promovidas por las así llamadas "instituciones económicas multilaterales" –eufemismo para designar al FMI, el BM, el BID y la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otras–, gracias a las condicionalidades que imponían a deudores exangües y en bancarrota, muy débiles para resistir las presiones extranjeras, fueron, por una parte, un dramático aumento de la exclusión social en la totalidad de los países de la región y, por la otra, un preocupante debilitamiento del impulso democrático que tantas esperanzas había suscitado en nuestros países desde la década del ochenta.

Este proceso tuvo lugar en momentos en que el estado como institución era objeto no sólo de ataques prácticos (como las privatizaciones, sus reducciones presupuestarias, el desmantelamiento organizacional y achicamiento, etc.), sino también de críticas de naturaleza doctrinaria en las cuales aquel aparecía como una institución insanablemente corrupta e inmoral dominada por políticos egoístas completamente separados de la búsqueda del bien público, una institución por "naturaleza" ineficiente en el manejo de delicadas cuestiones económicas y financieras y, como si lo anterior no fuera suficiente, plagada de propensiones populistas y demagógicas que era necesario erradicar a fin de asegurar el buen gobierno y la elaboración de políticas económicas válidas.

Sin embargo, mientras se llevaban a cabo estos ataques con renovado fervor, una suerte de "astucia de la razón" hegeliana devolvía a esa institución la "centralidad" e importancia que le era negada en otros terrenos. Así, su irreemplazable contribución se vio paradojalmente reafirmada por una sucesión de "cumbres" gubernamentales que, sostenidas en la década del noventa y a contracorriente del *ethos* neoliberal predominante, subrayaban la necesidad de que los estados, y no los mercados, pusieran en marcha un amplio conjunto de políticas activas para combatir la pobreza (Copenhague), promover los derechos de la mujer (Beijing), controlar el aumento desorbitado de la

---

bajo el formato de uno de sus reportes anuales un libro sobre el estado, tal vez con el propósito de compensar su vicioso rol en la destrucción de esta institución en la mayoría de los países del Tercer Mundo.

población (El Cairo) o preservar la biodiversidad y el medio ambiente para las siguientes generaciones (Río de Janeiro). En todos estos casos, en los cuales se confrontaban graves problemas de diverso tipo de alcance civilizatorio, la bancarrota del neoliberalismo se hizo evidente al punto tal que hasta sus más acérrimos partidarios tuvieron que reconocer que la "magia de los mercados" no tenía la menor posibilidad de encontrar una salida positiva a las crisis analizadas en las cumbres, y que para resolver estos problemas lo mejor que podía hacerse era acudir a los estados.

Esta convicción, que socavaba silenciosamente al "anti-estatismo" neoliberal, adquirió perfiles aún más contundentes al ser ratificada por uno de los gurúes del pensamiento económico libremercadista, Peter F. Drucker. En un artículo publicado en el número conmemorativo del 75° aniversario de la revista *Foreign Affairs*, Drucker examina lo ocurrido con los estados nacionales en el contexto de la globalización y, luego de comprobar la "asombrosa resistencia" de aquellos a los influjos de esta, concluye que "el estado nación tiene todas las probabilidades de sobrevivir a la globalización de la economía y la revolución informática que la acompaña" (1997: 160). Descarta, de ese modo, una de las creencias más difundidas del pensamiento único de fines del siglo XX: la ilusión de la desaparición estatal, cuya influencia no sólo se extiende entre los intelectuales e ideólogos de la derecha sino que alcanza también a importantes franjas del pensamiento supuestamente contestatario y anti-*establishment*, como queda en evidencia en la reciente producción de Michael Hardt y Antonio Negri (Hardt y Negri, 2000) y John Holloway (Holloway, 2002)[6].

En el caso argentino, esta tarea de destrucción fue cumplida al pie de la letra por sucesivos gobiernos, especialmente después de 1989. Le cabe, sin embargo, al decenio presidido por Carlos Saúl Menem el dudoso mérito de haber sido el verdadero campeón de esta cruzada neoliberal. En Argentina, la llamada "destrucción creadora" del capitalismo, tan exaltada en la obra de Joseph Schumpeter, se limitó exclusivamente al primer término de la ecuación: la destrucción estuvo a la orden del día, mientras que la obra de la creación se encuentra todavía en veremos. Algo similar ocurrió con las tantas

6 Hemos examinado en profundidad este tema en Boron (2002) y en nuestro artículo "Poder, 'contra-poder' y 'antipoder'. Notas sobre un extravío teórico político en el pensamiento crítico contemporáneo" (2003a). Los autores aludidos remiten a sus obras de reciente publicación.

"terapias de *shock*" recomendadas *urbi et orbi* por el FMI para "solucionar" los problemas tradicionales de las economías latinoamericanas –y africanas, de Europa del Este, asiáticas, ¡etcétera! Abundaron los *shocks*, pero las terapias brillaron por su ausencia. En el caso argentino, el desmantelamiento del estado ha llegado tan lejos que ha dejado al país a merced de todo tipo de circunstancias: si se incendian los bosques naturales de la Patagonia, no hay recursos humanos y materiales para enfrentar la catástrofe, salvo elevar nuestras plegarias al buen señor. Golpeado por las pérdidas a causa de los incendios de 1996, el gobierno de Menem decidió crear un fondo especial para financiar el combate contra el fuego de la próxima temporada seca, descontando cinco millones de dólares del ya ridículamente bajo presupuesto de las universidades nacionales.

Otro ejemplo tan absurdo como el anterior lo proporciona el hecho de tener grandes extensiones de la provincia de Buenos Aires inundadas a causa de la falta de mantenimiento de las vías de desagüe de los ríos y lagunas pampeanos. Estos trabajos han sido postergados por años por la necesidad de asegurar el control del gasto público para pagar la deuda externa. Sin embargo, los "ahorros" obtenidos con esta inacción oficial originan pérdidas muchísimo mayores en la producción de una de las áreas agropecuarias más ricas del mundo. Pero este es un detalle menor que no perturba el sueño de los gobernantes, empeñados como están en lograr un ajustado "cierre de cuentas fiscales" que apacigüe las iras de los enviados del FMI y el BM y facilite la obtención de nuevos y aún más leoninos préstamos externos. Todo esto no sería tan grave si, al mismo tiempo, los voceros del neoliberalismo no se desvivieran asegurando que tamaña irracionalidad es necesaria para atraer las inversiones y reducir, o simplemente suprimir, los impuestos que podrían desalentar a las grandes empresas y las grandes fortunas a invertir en el país.

Fiel a esta creencia, el ministro de Economía argentino, Domingo Felipe Cavallo, quien como presidente del Banco Central durante el gobierno de la sangrienta junta militar "socializó" una deuda externa privada –¡no pública, sino privada!– cercana a los treinta billones de dólares, decidió –bajo el gobierno democrático de Carlos S. Menem– eliminar los "impuestos discriminatorios" que gravaban a las bebidas cola, el champagne y las alfombras de lujo. Como dicha iniciativa, aplaudida por los expertos neoliberales, implicaba una merma de unos trescientos millones de dólares anuales en ingresos tributarios, el gobierno propuso a cambio aumentar en dos años la edad

mínima de jubilación de las mujeres, de 60 a 62 años, y de ese modo aprovechar las supuestamente excelentes condiciones de salud y atención médica disponibles en la Argentina neoliberal para compensar los ingresos perdidos por la supresión de aquellos impopulares impuestos. Ejemplos tragicómicos como estos podrían multiplicarse *ad infinitum*, especialmente si se recuerda que el caso argentino, si bien fue el más radical, estuvo lejos de haber sido el único en la región. La verdadera "cruzada" que los gobernantes de nuestros países han emprendido en contra del estado, completamente satanizado por la ideología dominante, es un monumento a la irracionalidad, no sólo en términos sociales sino también en función de la propia lógica del desarrollo capitalista (Boron, 2003b).

Para resumir, el veredicto de la historia es inapelable. Las "reformas" neoliberales fracasaron rotundamente en tres aspectos fundamentales: no lograron promover un crecimiento económico estable; no consiguieron aliviar la situación de pobreza y exclusión social que prevalecía en nuestra región como producto del desplome del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis de la deuda; y, lejos de fortalecer las instituciones democráticas y su legitimidad popular, este modelo tuvo como consecuencia su debilitamiento y desprestigio hasta un nivel sin precedentes en la historia latinoamericana.

Políticas neoliberales y crecimiento económico

En lo relativo al crecimiento económico, la *performance* del "ajuste" de las economías latinoamericanas a partir de 1980 difícilmente podría haber sido más decepcionante. El Producto Bruto Interno (PBI) creció a un ritmo anual medio de 1,7% en la década del ochenta, y de 3,4% en la siguiente. Dado que en el primero de estos períodos el crecimiento de la población se situaba en el 2% anual, esto significó una caída en el PBI por habitante de alrededor del 0,3% por año a lo largo de toda la década, con justa razón denominada la "década perdida". En la siguiente, con la tasa de crecimiento poblacional un tanto más disminuida, apenas si se revirtió la tendencia, quedando el crecimiento del PBI *per capita* en una cifra cercana a un modesto 1,7% anual. Siendo positiva, esta magnitud equivale a menos de la mitad de las tasas de crecimiento del PBI *per capita* que prevalecían en la región en las tres décadas comprendidas entre los años de la posguerra y la crisis de mediados y finales de la década del setenta, cuando, según los diagnósticos del FMI y el BM, las políticas económicas en vigencia adolecí-

an de incurables defectos y conducían a los países de la región por el sendero del atraso y el estancamiento (CEPAL, 2002).

Según Edwards, los pioneros en el reformismo de mercado contaron con una ventaja: pudieron avanzar muy rápidamente en el terreno de las transformaciones estructurales. Esta afirmación se realiza sin abrir la menor discusión, por cierto que imprescindible, sobre el signo, o la dirección, de tales transformaciones. Es decir, sin examinar quiénes fueron sus beneficiarios y quiénes sus víctimas, para no hablar de una valoración más comprehensiva que nos indique si finalmente estas "reformas" colaboraron en la construcción de una sociedad mejor o si, por el contrario, dejaron como legado una sociedad más injusta y desigual que la que la precediera. En cambio, nuestro autor no ahorra palabras para exaltar el caso chileno, al que eleva a la categoría de modelo para imitar, "porque comenzó las reformas en 1975, casi diez años antes que todos los demás" (Edwards, 1997: 20). Es por eso que en dicho país las reformas están muy avanzadas y han marcado casi todas las facetas de la vida económica, política y social. Por supuesto, Edwards no se pregunta si es bueno o malo para el bienestar general que casi todas las facetas de la vida chilena se encuentren impregnadas de la lógica mercantil. Tampoco demuestra la menor inquietud por examinar algo que no constituye un dato menor o anecdótico: el hecho de que las mismas hubieran sido iniciadas y perfeccionadas en el contexto de la más sangrienta dictadura jamás conocida por Chile, con más de tres mil personas asesinadas o desaparecidas y cientos en prisión durante casi dos décadas, seguramente un tema "político" sobre el cual un economista serio, entrenado en las mejores universidades estadounidenses, jamás debe explayarse. Además, Edwards pasa completamente por alto el hecho de que la aplicación de estas políticas –que comienza inmediatamente después del golpe de estado de Pinochet en 1973– desembocó en el fenomenal *crash* financiero de 1982, y que recién luego de 1985, nueve años después, la economía chilena retomó un sendero de crecimiento. Claro está que lo hizo al adoptar una política que se apartaba en algunos aspectos fundamentales de las recomendaciones del Consenso de Washington al instituir importantes regulaciones para controlar el flujo de capitales externos, preservar la gran minería del cobre –proveedora del sustento chileno según Salvador Allende– en manos del estado y reforzar la presencia del estado en aspectos clave de la vida económica mediante intervenciones altamente selectivas y eficaces. Por otro lado, las tierras confiscadas a los latifundistas años antes prevalecieron en manos

de sus nuevos dueños, dando lugar a la dinámica de una nueva clase media capitalista rural. Más aún: contrariando un mandamiento sagrado del Consenso de Washington, el tamaño del gasto público en Chile aumentó, mientras que en el resto de la región disminuía considerablemente.

México, por otra parte, que en una primera versión del libro de Edwards fuera también señalado como otro país en el cual las reformas neoliberales habían llegado a su madurez y se hallaban en vías de consolidación, aparece en la versión definitiva del año 1997 bajo luces mucho menos brillantes (Sader, 1996). Haciendo gala de la tradicional retórica pseudo-técnica y "valorativamente neutra" del saber económico convencional, Edwards apunta que "los acontecimientos sociales (¡sic!) de Chiapas a principios de 1994 y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio han introducido ciertas dudas respecto a la dirección exacta en la que van a avanzar las reformas mexicanas durante los próximos 12 años" (1997: 20). Como si lo anterior fueran anécdotas sin importancia, Edwards prosigue su análisis impertérrito. Se soslaya, de paso, el papel jugado por esa verdadera "anexión económica" que experimentó México con el ingreso al NAFTA y que reforzó extraordinariamente la vulnerabilidad externa de su economía, sin duda otro dato anecdótico. ¿No sería prudente tomar en cuenta la elocuente coincidencia entre este proceso de reformas y la aparición de la guerrilla zapatista –no tan sólo un mero "acontecimiento social" sino un síntoma de la lacerante "deuda social" que aún hoy prevalece en México– y todo un conjunto de nuevos movimientos de protesta en contra de la verdadera eutanasia de los pobres y las pequeñas empresas ocasionada por el NAFTA, que sus empeños "reformistas" no lograron extirpar?

En todo caso, y prosiguiendo con el hilo de nuestra argumentación, los gobiernos reformistas habrían logrado, de acuerdo con esta visión "semi-oficial" del BM, despejar del camino hacia el crecimiento autosostenido los graves obstáculos que habían frustrado las expectativas latinoamericanas en las décadas precedentes. Sin embargo, una lectura más atenta –y menos voluntarista– de las cifras que el propio Edwards proporciona en su libro permite extraer otras conclusiones. En efecto, si bien en los años inmediatamente posteriores a la crisis de la deuda (1982-1986) la totalidad de los países de la región experimentó una dramática caída en las tasas de crecimiento del PBI *per capita*, el período posterior muestra variaciones muy significativas en el ritmo de la recuperación económica.

Sin duda, Chile logra a partir de 1985 salir de la fenomenal crisis en que había caído cuando adoptó con la fe de los conversos las nefastas enseñanzas de la Escuela de Chicago. Pero la acentuada recuperación económica de aquellos años no era sino la contrapartida del descenso a los abismos producido en 1982. En todo caso, preciso es reconocer que en los años posteriores esta tendencia se reafirmó para reflejar un nuevo dinamismo nacido de las renovadas condiciones en que se desenvolvía la economía chilena, que habrían de persistir hasta poco antes del final de la década del noventa. Luego, las tasas de crecimiento chilenas habrían de reducirse sensiblemente y, hasta el momento en que se escriben estas líneas, no han podido recuperar el impulso que exhibieran en la segunda mitad de los años ochenta.

El caso de Bolivia, en cambio, otro "pionero", es bien diferente. Este país fue durante un cierto tiempo monitoreado y gestionado casi personalmente por uno de los máximos gurúes del neoliberalismo contemporáneo, el economista de Harvard Jeffrey Sachs. Fiel a su convicción de que cualquier actividad que emprenda el estado en la vida económica es contraproducente, deficitaria en términos de costos y una permanente tentación para la corrupción, Sachs no ahorró esfuerzos para lograr que el gobierno pusiera en marcha un programa económico que respondiera puntualmente a cada uno de los mandamientos del catecismo neoliberal[7]. No obstante ello, la tasa de crecimiento del PBI *per capita* en el país andino fue de apenas el 0,7% anual para el período 1987-1992 (Edwards, 1997: 18), al paso que datos más recientes de la CEPAL (2002: Cuadro 8), que abarcan el decenio 1991-2000, reflejan que dicha tasa para todo este período fue del 1,3% por año, muy inferior a la registrada por uno de los países que Edwards califica como recalcitrantemente "no reformador", la República Dominicana, cuya tasa de crecimiento del PBI *per capita* para la década fue del 4% anual.

Comentario similar podría hacerse en relación con México, uno de los primeros reformadores y, en cierto sentido, uno de los ejemplos que permanentemente exhiben los economistas vinculados al BM y el FMI. El país azteca sale de la gran crisis de la deuda de 1982, gatillada precisamente por el *default* mexicano de agosto de ese año, con una tasa de crecimiento del PBI *per capita* para el período 1987-1992 del 1% anual. Pese a las optimistas expectativas de Edwards, durante el resto

---

7 En fechas recientes parecería que Sachs ha abjurado de sus antiguas convicciones.

del decenio el comportamiento de la economía mexicana hizo bien poco para avalar la presunta sensatez de las recetas neoliberales. Si en el período 1987-1992 el crecimiento mexicano fue sensiblemente inferior al experimentado por dos países hasta entonces refractarios al reformismo, como Colombia y Venezuela, con tasas del 2 y el 1,6% por año, las cifras del período 1991-2000 ilustran de forma aún más contundente las dimensiones de esta decepción. En efecto, y a pesar de las grandes expectativas abiertas con la conformación del NAFTA, el desempeño de la economía mexicana apenas alcanzó una tasa del 1,8% por año, que contrasta desfavorablemente con la de otros países mucho más escépticos ante las prédicas del Consenso de Washington, como la República Dominicana, que creció en ese mismo período a una tasa del 4%; Panamá, con el 2,7%; y Uruguay, en donde un plebiscito popular puso coto a la política de privatizaciones, con una tasa del 2,2%.

En conclusión, los datos que surgen de la experiencia reciente respaldan plenamente las tesis de los críticos del neoliberalismo. En este sentido cabe señalar que el pobre desempeño económico de la era neoliberal difícilmente pueda ser considerado como sorprendente. Raúl Prebisch advirtió, en un penetrante trabajo publicado en 1982, que lo que aparecía como una gran innovación en el terreno de la teoría y la política económica no era sino una reedición de añejas fórmulas ya ensayadas y fracasadas en el pasado. Decía el fundador de la CEPAL que después de décadas de haber sido marginadas de la escena pública mundial por su responsabilidad en la Gran Depresión de 1929, estas teorías neoclásicas regresaban al primer plano, metamorfoseadas ahora como neoliberalismo, catapultadas por la crisis del keynesianismo y el trauma de la estanflación en los setenta. En su primera encarnación estas tesis se condensaban en tres verdaderos "artículos de fe":

- La tradicional teoría neoclásica postula la existencia de una división internacional del trabajo, basada en las ventajas comparativas de las naciones, producto del libre juego de la economía internacional, y al cual deben adecuarse los países de la periferia, les guste o no. Versión contemporánea de esta teoría: la globalización, fenómeno "natural" e irresistible ante el cual los gobiernos sensatos y realistas no tienen otra opción que inclinarse. En palabras del escritor uruguayo Eduardo Galeano, la división internacional del trabajo significa que algunos países se especializan en ganar mientras otros se especializan en perder.

- Formulación tradicional de la teoría: el estado debe ser prescindente, absteniéndose de interferir en la vida económica, salvo algunas intervenciones puntuales y ocasionales en infraestructura y otras empresas generales no rentables para los actores privados. Versión actual de la teoría: privatizaciones, reducción del gasto público, achicamiento del estado, desregulación de los mercados.
- Formulación tradicional: el patrón oro. En la actualidad, reemplazado por el patrón dólar y, en el caso argentino, por la convertibilidad sobre la base del "uno a uno".

La crisis de 1929 puso un abrupto y traumático fin al predominio entonces indisputado de la ortodoxia neoclásica. Pero el agotamiento de esta teoría había sido precozmente apuntado por la penetrante, y solitaria, voz de John M. Keynes en un notable artículo corto escrito en 1926, unos años antes del estallido de la crisis: "El fin del *laissez-faire*". Para superar la crisis, los gobiernos acudieron al proteccionismo, del que ya no se pudo volver, como claramente lo prueban las interminables negociaciones fallidas del GATT y la OMC. Por otro lado, la crisis instó a una redefinición radical y al mejoramiento de las funciones del estado en la acumulación capitalista, asistiéndose a una verdadera "estatificación" de este proceso[8]. Prebisch advertía infructuosamente que sería funesto tratar de regresar a un modelo de gestión macroeconómica que había demostrado su radical inadecuación para enfrentar los problemas del desarrollo ya en la década de 1920 y que además comportaba ingentes costos sociales y políticos que mal podían imponerse a la población en un contexto democrático sin infligir graves daños a la trama misma de la sociedad y a la legitimidad de los nacientes regímenes democráticos (Prebisch, 1982: 73-78).

El holocausto social provocado por las políticas neoliberales

En relación con este tema, la evidencia histórica ofrece un veredicto no menos contundente. Lejos de ser portadoras del progreso social, las políticas neoliberales precipitaron un holocausto social sin preceden-

8 Uno de los análisis más perceptivos de este proceso de "estatificación" es provisto por Antonio Negri en "Keynes y la teoría capitalista del Estado en 1929" (1978). Paradójicamente, los recientes escritos de Negri no siguen esta línea de interpretación. Ver Hardt y Negri (2000) y mi crítica en Boron (2002).

tes en la historia de América Latina. Esto se tradujo en un aumento dramático de la exclusión social, la pobreza y la vulnerabilidad de amplios sectores de las sociedades latinoamericanas (Ziccardi, 2002).

En efecto, en el marco de las políticas neoliberales implementadas en toda la región, con la sola excepción de Cuba, en los años ochenta y noventa se observa una intensificación sin precedentes de la exclusión social y la pobreza. En su servil obediencia a los dictados del imperialismo, nuestros gobiernos no se contentaron con establecer una economía de mercado sino que, yendo más lejos, dieron paso a lo que Pierre Mauro denominara una "sociedad de mercado", es decir, una sociedad en la cual los derechos ciudadanos son redefinidos y forzados a adaptarse a una lógica mercantil, produciendo por esa vía la desprotección de grandes masas de nuestras poblaciones. El paso de una economía de mercado a una sociedad de mercado está mediado nada menos que por la capitulación estatal y la bancarrota de sus capacidades de intervención y gestión, lo que coloca objetivamente al estado y a la sociedad como rehenes de las fuerzas del mercado, y a este en condiciones de desarrollar hasta el límite el darwinismo social que permite seleccionar a los más aptos y eliminar a los que no lo son: niños, viejos, enfermos, adultos no reciclables laboralmente, etcétera.

No hace falta aportar demasiados antecedentes en esta materia: los datos sobre los niveles sin precedentes de pobreza, exclusión social e injusticia y la explotación imperante en las sociedades latinoamericanas han conmovido inclusive a algunos de los espíritus más reposados y a las burocracias internacionales más conservadoras, como la del BM, por ejemplo. La insatisfacción ante los decepcionantes resultados del ajuste neoliberal se revela ya entre sus más decididos partidarios. Hacia finales de la década del noventa Joseph Stiglitz, en ese momento uno de los vicepresidentes del BM, proclamaba la necesidad de fundar un consenso *post-Washington* (Stiglitz, 1998). Pocos años más tarde, este mismo economista, rápidamente despedido por el BM debido al contenido de sus declaraciones públicas sobre las fallas de las políticas neoliberales, publicaría una serie de trabajos en los que demostraría, con base en una abrumadora experiencia internacional, que las recomendaciones del catecismo neoliberal no funcionan (Stiglitz, 2000; 2002). No sirven para salir de la crisis, para crecer, para resolver los problemas del flanco externo ni mucho menos para aliviar la deuda social. En la misma dirección se han movido, en los últimos años, si bien de manera un tanto más cau-

telosa, otros economistas otrora convencidos de la bondad del recetario neoliberal, como Jeffrey Sachs, por ejemplo.

Las consecuencias pauperizadoras de estas políticas fueron advertidas, ya al promediar la década del ochenta, por Agustín Cueva (1979). Atendiendo al paisaje social de América Latina, Cueva observaba la aparición y rápida generalización en nuestras sociedades de dos nuevas figuras sociológicas: el mendigo y el narcotraficante, síntomas evidentes de la descomposición social y las crisis económicas ocasionadas por las políticas del Consenso de Washington. Frente a esto, el pobre "o vive de la caridad del Norte", decía Cueva, "o trafica con drogas". Lo que caracteriza a las clases y capas populares, esos dos tercios o cuatro quintos que en América Latina quedan "fuera de juego", es un profundo proceso de desintegración social. El tan mentado discurso del "fin de la clase obrera", tan caro a algunos espíritus, lejos de reflejar la superación de la explotación de clase y la aparición de una nueva categoría de trabajadores asalariados, remite más bien a un proceso de pavorosa disolución de lo social y de repliegue hacia un ultra-individualismo que difícilmente pueda ser saludado como un tránsito hacia una sociedad mejor.

De proseguir estas tendencias, y si los gobiernos de la región no abandonan definitivamente el recetario del Consenso de Washington, este deplorable continuismo terminará transformando a nuestras sociedades en un símil del estado de naturaleza hobbesiano, una especie de guerra de todos contra todos en donde la supervivencia misma de la sociedad civil –comprendida, según la mejor tradición filosófica occidental, como el *vivere civile e politico* que Maquiavelo postuló como el sustituto para la guerra– será puesta en discusión. No es necesario ser extremadamente pesimista para concordar con Boaventura de Sousa Santos (2005) cuando nota la coexistencia de rasgos *hobbesianos* y *lockeanos* en las sociedades latinoamericanas: Hobbes para los pobres, Locke para los ricos. La destrucción –o radical debilitamiento– de la sociedad civil, que en su clásico estudio Karl Polanyi (1944) certeramente adjudicara a las fuerzas disolventes del mercado, es ya una realidad en la mayoría de los países de la región. La ruptura de los mecanismos de integración social y la progresiva desarticulación de la red de actores colectivos que en un pasado no demasiado remoto integraban la sociedad de clases en el capitalismo periférico han dado rienda suelta a profundas tendencias y actitudes antisociales. El individualismo anómico, el "sálvese quien pueda", como patrón cultural emulador del individualismo patológico de la sociedad esta-

dounidense, y el paralelo desmantelamiento de las organizaciones populares, han instaurado la violencia más descarnada –abierta u oculta pero igualmente violenta– como la forma normal de las relaciones sociales. Este deterioro es, sin duda, resultado de una verdadera y apenas declarada "guerra social" que, librada por el neoliberalismo, conduce al progresivo exterminio de los pobres bajo variadas formas: principalmente a través de masivos encarcelamientos, como en Estados Unidos; con un "suave" genocidio económico, como en el África subsahariana; o por medio de la exclusión social y económica, como en la mayoría de los países de América Latina. En vez de combatir la pobreza, observaba con ironía Noam Chomsky, los gobiernos neoliberales se han dedicado a combatir a los pobres. De ahí la verdadera "privatización" de la violencia a la que asistimos actualmente en la mayoría de los países capitalistas, en donde un verdadero ejército de guardias privados tiene a su cargo la custodia de los ricos, mientras un número creciente de indigentes carece de lo más elemental para asegurar su sustento y es mantenido a raya por la creciente militarización de nuestras sociedades y la criminalización de las protestas sociales. Este cuadro, unido a la crisis fiscal del estado y a la deserción de sus obligaciones fundamentales, que entre otras cosas hace que no se pueda financiar algo tan elemental para la convivencia civilizada como la administración de justicia, precipitó el florecimiento de diversas prácticas tendientes a "hacer justicia por mano propia", en un abanico que va desde el "justiciero" de clase media, que se siente moralmente autorizado a balear a un adolescente marginal que intenta robar la radio de su auto, hasta el "linchamiento" popular detonado por la indiferencia de la justicia ante la suerte de los más pobres, pasando por numerosas formas intermedias.

El ataque a la democracia

El tercer y último aspecto que quisiéramos examinar en estas páginas es el relativo al debilitamiento sufrido por nuestros países a causa del efecto corrosivo de las políticas del Consenso de Washington. Estas, lejos de haber consolidado nuestras nacientes democracias, operaron en un sentido exactamente inverso, y las consecuencias las estamos pagando hoy. Es por eso que, luego de un período de casi dos décadas, los logros de los capitalismos democráticos latinoamericanos no lucen como demasiado excitantes ni atractivos. Nuestras sociedades actuales son más desiguales e injustas que las que las precedieran. Si entre

1945 y 1980 los países latinoamericanos experimentaron un módico progreso en dirección de una cierta igualdad social, y si en ese mismo período una diversidad de regímenes políticos, desde variantes del populismo hasta algunas modalidades de "desarrollismo", se las ingeniaron para sentar las bases de una política que, en algunos países, fue agresivamente "inclusionista" y tendiente a "ciudadanizar" a grandes sectores de nuestras sociedades otrora privados de todo derecho, el período que se inicia a partir de la crisis de la deuda tiene un signo manifiestamente contrario. Se cancela una tendencia y se inicia otra, en sentido exactamente contrario al anterior. En esta nueva fase, celebrada como la definitiva reconciliación de nuestros países con los inexorables imperativos de los mercados globalizados, viejos derechos –como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social– fueron abruptamente "mercantilizados" y convertidos en inalcanzables mercancías, lanzando a grandes masas de nuestras sociedades a la pobreza y la indigencia. Las precarias redes de solidaridad social fueron demolidas al compás de la fragmentación social ocasionada por las políticas económicas ortodoxas y el desenfrenado individualismo promovido por los nuevos valores dominantes que proyectaban los "amos del mercado" tanto como por la dirigencia política que comandaba estos procesos. Más aún, los actores colectivos y las fuerzas sociales que en el pasado canalizaron las aspiraciones y las demandas de las clases y capas populares –los sindicatos, los partidos populistas y de izquierda, las asociaciones populares, etc.– fueron desorganizados y debilitados o simplemente barridos de la escena. De este modo, los ciudadanos de nuestras democracias se vieron atrapados por una situación paradojal: mientras que en el "cielo" ideológico del nuevo capitalismo democrático se exaltaban la soberanía popular y el amplio repertorio de derechos consagrados constitucionalmente, en la prosaica "tierra" del mercado y la sociedad civil los ciudadanos eran despojados prolijamente de esos derechos por medio de crueles y acelerados procesos de "desciudadanización" que los marginaban y excluían de los beneficios del progreso económico y convertían a la democracia en un simulacro vacío.

En nuestros países, en suma, la democracia corre el riesgo de ser ese "cascarón vacío" del que tantas veces ha hablado Nelson Mandela, en donde medra una clase política cada vez más irresponsable y corrupta, indiferente ante el bien común y los intereses de la ciudadanía. Que esto ya es así lo demuestra la enorme desconfianza popular ante la clase política, los partidos y los parlamentos, un fenó-

meno que se registra en cada uno de los países de la región, si bien en no todos los casos con similar intensidad.

No debería sorprendernos, en consecuencia, encontrar que los resultados de las encuestas de opinión pública en América Latina demuestran altos niveles de insatisfacción con el desempeño de nuestros regímenes democráticos. Mediciones recientes hechas por Latinobarómetro han arrojado resultados sumamente preocupantes: si en 1997 el 41% de la población de la región (cerca de 19 mil personas en dieciocho países) se declaraba satisfecho con la democracia, en 2001 esta proporción descendió al 25%, para incrementarse sólo un poco en 2004, cuando la proporción ascendió al 29%. Entonces, para el período 1997-2004 hubo una caída de 12 puntos porcentuales en la satisfacción con la democracia en América Latina, un descenso cuya significación es potenciada por el hecho de que el punto de comparación, el año 1997, estuvo lejos de ser muy alentador. Solamente tres países se desviaron de esta tendencia descendente: Venezuela, donde el porcentaje de la población que se declaró satisfecha con el régimen democrático se incrementó en 7 puntos, y Brasil y Chile, donde la proporción aumentó 3 y 5 puntos porcentuales respectivamente.

En términos más generales, podría decirse que lo que ocurre es que, en el nuevo contexto ideológico signado por el primado del neoliberalismo, la participación ciudadana en la cosa pública fue sistemática y sutilmente desalentada. La "norteamericanización" de la política latinoamericana, visible en el formato –y la vaciedad– de las campañas políticas, la dilución ideológica de la competencia electoral, la obsesión de los grandes partidos por ocupar el centro del espectro ideológico, y el primado de la videopolítica, con sus insulsos discursos y sus rebuscados estilos publicitarios, también se deja sentir en la persistente promoción de la indiferencia y la apatía políticas promovidas por la lógica del mercado. Estas últimas son típicas de la vida pública de EE.UU. y, lejos de ser rasgos circunstanciales, obedecen al diseño constitucional forjado por los padres fundadores de la Constitución norteamericana, que no ahorraron argumentos para desalentar, o impedir, la participación de la plebe en los asuntos públicos. Así, EE.UU. es el único país del mundo en el que las elecciones –presidenciales, legislativas o de gobernadores– se realizan en días laborales, no hay feriado que facilite la participación ciudadana en el acto electoral. El otro gran caso es el Reino Unido, no precisamente reconocido por la fuerza de sus instituciones democráticas. En el caso latinoamericano, el desaliento a la participación política tiene

que ver, en primer lugar, con el descrédito y la ignominia por todo lo perteneciente a la esfera pública, como el estado y el proceso político. La propaganda neoliberal ha cosechado un gran éxito en sus esfuerzos adoctrinadores al hacer que la esfera pública, muy especialmente el estado, sea percibida como un ámbito en donde prevalecen la corrupción, la venalidad, la irresponsabilidad y la demagogia. Un lugar, en síntesis, en el que ninguna persona honesta debería preocuparse por estar. Este proceso contrasta vivamente con la simétrica exaltación de las virtudes del mercado –una esfera pura donde la naturaleza egoísta de los hombres y mujeres es sublimada y convertida en inagotables fuerzas de creatividad y progreso material– y de la sociedad civil, concebida esta en la pureza de la propaganda neoliberal como un territorio neutral sin ninguna de las diferenciaciones clasistas, sexistas y racistas que la marcan indeleblemente en los capitalismos contemporáneos (Meiksins Wood, 1995).

A los anteriores factores de apatía e indiferencia habría que agregar dos consideraciones adicionales: el hecho de que las estrategias colectivistas de intervención política hayan caído igualmente en desgracia en favor del acérrimo individualismo que prevalece en los mercados, y la banalización de la política y de las instancias participativas de la ciudadanía –ejemplificados en la dictadura de los mercados y en el hecho de que estos, como lo recordaba George Soros, "votan todos los días"–, lo que terminó por ahuyentar a los ciudadanos de los comicios y promover la "privatización" de sus actividades. Si todos los partidos elaboran un mismo discurso, si todos pretenden captar un supuesto "centro" político e ideológico, si nadie quiere diferenciarse y exponerse a la condena de los "dueños del dinero", y si todos se empeñan en gobernar en función de los dictados del mercado, ¿para qué molestarse en buscar información, registrarse e ir a votar?

En suma: difícilmente podría sostenerse que un "paraíso neoliberal" de las características que conocemos en nuestra región sea demasiado propenso al desarrollo de una sociedad integrada y sin exclusiones, o al sostenimiento de la democracia política y la participación ciudadana en la vida pública. Más bien parecería ser el escenario propicio para el resurgimiento de nuevas formas de despotismo político. En consecuencia, las insustanciales democracias de América Latina están sufriendo los embates no ya de las "reformas orientadas al mercado", como eufemísticamente se las llama, sino de una auténtica contrarreforma social dispuesta a llegar a cualquier extremo con tal de preservar y reproducir las estructuras de la desigualdad social y

económica de nuestra región, con todos los privilegios que estas representan para los grupos dominantes. Esta contrarreforma tiene por objetivo declarado hacer que los rigores del mercado actúen como incentivos para motivar conductas supuestamente más racionales e innovadoras de los agentes económicos. Esta es la línea fundamental de los razonamientos de F. von Hayek y su intransigente prédica en contra del igualitarismo y el colectivismo. En sus propias palabras, "la desigualdad, insoportable para tantos, ha sido necesaria para lograr el nivel de rentas relativamente alto de que hoy disfrutan en Occidente la mayoría de las personas" (Hayek, 1944: 27). Por eso no cabe la menor duda de que, tal como lo ha observado Gosta Esping-Andersen (1990: 22) en repetidas ocasiones, un buen indicador de la mayor o menor justicia social existente en un país está dado por el grado de "desmercantilización" de la oferta de bienes y servicios básicos requeridos para satisfacer las necesidades de los hombres y mujeres concretos que constituyen una comunidad. La "desmercantilización" significa que una persona puede sobrevivir sin depender de los caprichosos movimientos del mercado y, como Esping-Andersen nota, "fortalece al trabajador y debilita la autoridad absoluta de los empleadores. Esta es, exactamente, la razón por la cual los empleadores siempre se opusieron a ella". Allí donde la provisión de la educación, la salud, la vivienda, la recreación y la seguridad social –para citar las instancias más corrientes– se encuentre liberada de los sesgos clasistas y excluyentes introducidos por el mercado, será posible contemplar los contornos de una sociedad más justa y de una democracia más robusta. La otra cara de la "mercantilización" es la exclusión, porque ella significa que sólo quienes tienen dinero suficiente podrán adquirir bienes y servicios que en otras sociedades son inherentes a la condición ciudadana. Por el contrario, sociedades con un desigual acceso de sus habitantes a bienes y servicios básicos en función de sus recursos económicos –es decir, ya no más concebidos como derechos ciudadanos de universal adjudicación– tropezarán con la injusticia y todo el repertorio de sus aberrantes manifestaciones: indigencia y pobreza, desintegración social y anomia, ignorancia, enfermedad y las múltiples formas de la opresión con sus deplorables secuelas.

Los países escandinavos y América Latina muestran los contrastantes alcances de esta dicotomía: por una parte, una ciudadanía política efectiva que se asienta sobre la universalidad del acceso a bienes y servicios básicos concebidos como una suerte de innegociable "salario del ciudadano" ya incorporado al "contrato social" de los países nórdi-

cos y, de manera un tanto más diluida, al de las formaciones sociales europeas en general. El "salario del ciudadano" significa, en buenas cuentas, un certificado en contra de la exclusión social porque garantiza, por la vía política e institucional, el disfrute de ciertos bienes y servicios que, ante la ausencia de tal política pública, deben adquirir en el mercado aquellos sectores cuyos ingresos los facultan a ello (Bowles y Gintis, 1982). Por el contrario, las democracias latinoamericanas, con su mezcla de inconsecuentes procesos de ciudadanización política cabalgando sobre una creciente "desciudadanización económica y social", culminan en una ciudadanía formal y fetichizada, vaciada de contenido sustantivo y segura fuente de futuros despotismos. De ahí que al cabo de tantos años de transiciones democráticas tengamos democracias sin ciudadanos, o democracias de libre mercado, cuyo objetivo supremo es garantizar la ganancia de las clases dominantes y no el bienestar de la ciudadanía.

A modo de conclusión

Quisiéramos concluir esta revisión panorámica de la reciente historia latinoamericana con algunos interrogantes y algunas propuestas.

En primer lugar, conviene recordar las palabras de Walter Benjamin cuando dijera que "no hay síntoma más serio de la gravedad de la crisis que las cosas sigan como están". Pero, ¿seguirán como están? La coalición neoliberal en América Latina ha probado ser extraordinariamente poderosa e influyente. Las perspectivas de cambio que se abrieron con el ascenso del PT a la presidencia de Brasil en las elecciones presidenciales de 2002 parecen haberse diluido, toda vez que las políticas económicas implementadas por el gobierno Lula se inscriben dentro de los parámetros del Consenso de Washington.

El efecto-demostración de Brasil era importantísimo para potenciar la elaboración de políticas post-neoliberales en los otros países de la región. Pero el chantaje imperialista, unido a la extorsión interna que practican los "señores del dinero" y sus permanentes amenazas de producir un "golpe de mercado" o de promover una "huelga de inversiones" en Brasil, parece haber logrado poner de rodillas a un gobierno que llegó al Planalto rodeado de una inmensa legitimidad popular y que, poco tiempo después, adoptó un curso de acción animado por la suicida obsesión de pretender "tranquilizar a los mercados". Ese y no otro fue el principio cardinal que orientó la política del gobierno de la Alianza en Argentina, y que condujo a su presidente, Fernando de la

Rúa, a un final apocalíptico y sangriento. Esta lección parece no haber sido aprendida por los actuales gobernantes brasileños.

Al momento de escribir estas líneas, la capitulación del gobierno de Lula es imposible de esconder, poniendo contra las cuerdas el futuro de las políticas post-neoliberales en América Latina. En efecto, el PT es el primer partido que se hizo cargo del gobierno después del diluvio neoliberal, con el mandato de poner en marcha un programa post-neoliberal de reconstrucción económica y social. En Argentina, siempre pionera en materia de infortunios, el derrumbe del neoliberalismo se consumó mucho antes pero su alternativa política aún no pudo constituirse. La tradicional incapacidad de los sectores de la izquierda y centro-izquierda para constituir una coalición reformista seria que ponga coto a las ambiciones de la derecha conspiró en contra de la construcción de dicha alternativa. En el caso de Brasil, en cambio, su gravitación internacional, su enorme extensión geográfica, el tamaño de su población y la complejidad de su estructura económica hacen que un presidente instalado en Brasilia cuente con un margen de maniobra inimaginable para cualquier otro de la región. Si Brasil no puede liberarse a sí mismo de la trampa neoliberal, ¿quién podría hacerlo?

Ahora bien, en caso de que la experiencia de Lula no concluyera como se espera, y teniendo en cuenta la indudable gravitación de Brasil en toda América Latina, parecería pertinente preguntarnos hasta qué punto este tipo de sociedad, que emerge tras el diluvio neoliberal, puede ser el sostén histórico de un proceso de democratización, o la plataforma desde la cual se construya una convivencia civilizada y respetuosa de los derechos fundamentales de la persona humana. ¿No deberíamos más bien esperar el surgimiento de fuertes tendencias hacia el mesianismo político o hacia un fundamentalismo de derecha en caso de que los agentes de cambio y las fuerzas populares fracasen en su empeño por cambiar el rumbo de la historia? ¿No estaremos, acaso, en presencia de un ominoso huevo de la serpiente neofascista?

A la luz de las demandas populares a favor de una agenda post-neoliberal, los publicitarios de la derecha insisten en la "inexistencia de alternativas". Estamos condenados a esto, nos dicen. Si un gobierno presta oídos sordos a este imperativo, caerá en la trampa de un peligroso voluntarismo que se ilusiona con doblegar a las fuerzas inexpugnables de la globalización. Es más, los neoliberales no se cansan de plantear a sus adversarios la siguiente pregunta: ¿cuál es su modelo alternativo al de libre mercado?

En primer lugar, es preciso rechazar de plano el supuesto de que para salir de la crisis actual es necesario contar con un modelo altamente elaborado en el plano de la teoría. Esto jamás ha ocurrido en la historia económica internacional. No ocurrió con el keynesianismo, cuya codificación fue posterior, y no anterior, a la extensiva reestructuración de los estados capitalistas tras 1929 y a la adopción de las nuevas políticas de intervención estatal puestas en marcha por los gobiernos antes de que en 1936 apareciera la "Teoría General" de Keynes. Tampoco ocurrió con el neoliberalismo, cuyas políticas, si bien se inspiraron en los axiomas básicos de la producción teórica de Milton Friedman y Friedrich von Hayek, tuvieron más que ver con las iniciativas concretas tomadas por los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en EE.UU., a comienzos de la década del ochenta, que con los postulados de una secta esotérica que año tras año se reunía casi clandestinamente en Mount Pellerin, Suiza (Anderson, 2004).

En segundo lugar, dado lo anterior, es posible establecer algunas orientaciones básicas de lo que debería ser una política post-neoliberal. Esta política debe incluir entre sus componentes clave lo siguiente:

Reconstrucción del estado. Es completamente ilusorio pensar que una solución a la presente crisis puede alcanzarse sin una completa reconstrucción del estado. Esto implica tomar algunas iniciativas concretas, entre las cuales se destacan:

- el fortalecimiento fiscal del estado. Un estado pobre, carente de recursos, no puede desempeñar un papel positivo en la resolución de la crisis y sólo contribuye a agravarla;
- la jerarquización de la administración pública. No hay estado eficiente y operativo con servidores públicos mal pagos y carentes de reconocimiento social;
- la realización de una profunda reforma en los aparatos administrativos y burocráticos, y en la organización general del estado, tendiente a reforzar sus capacidades frente a los nuevos e impostergables desafíos de nuestra época;
- la lucha frontal contra la corrupción, porque un estado corrupto poco y nada puede hacer, salvo enriquecer aún más a quienes ya son ricos y corromper a los funcionarios estatales;
- la redefinición de una nueva estrategia de intervención del estado en la vida económica y social, a partir de la constatación del hecho de que las viejas modalidades e instrumentos

propios de la era keynesiana requieren urgentes e imprescindibles modificaciones;

- la mejora de los mecanismos de funcionamiento estatal, a fin de posibilitar la mayor transparencia y control ciudadano del proceso de toma de decisiones. Una experiencia digna de tener en cuenta es la del presupuesto participativo, implementada por el PT en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Reforma tributaria. Todas las anteriores medidas remiten, en última instancia, a la "madre de todas las batallas": la reforma tributaria. En efecto, ninguna reforma del estado digna de ese nombre será posible en los estados latinoamericanos sin cortar de raíz la Hidra de las Siete Cabezas del "veto contributivo", un privilegio perpetuado en el tiempo que hasta hoy ejercen las clases dominantes sin remordimientos. Sin atacar esta pesada herencia que proviene de la época colonial –¡los conquistadores y colonizadores no debían pagar impuestos, sino recibir tributos de los nativos!–, no habrá estado dotado de las capacidades mínimas necesarias para enfrentar las tareas demandadas para salir de la crisis. Esto supone, entonces, acabar con tan perversa tradición que disfrutan los ricos y las grandes empresas, situación tan escandalosa que hasta los más moderados estudios, declaraciones políticas e informes de economistas convencionales parecen ser panfletos ultra izquierdistas más que documentos elaborados por expertos objetivos. La lucha contra esta lacra social presupone asimismo un combate contra la evasión y la elusión tributaria, y el diseño de una estructura impositiva que abandone la radical regresividad actual y la sustituya por un modelo de tributación progresiva. No es una meta descabellada proponer que, en un plazo de cinco años, la estructura tributaria de nuestros países adopte parámetros similares –no iguales, pero similares– a los que se registran en promedio en los países menos desarrollados de la Unión Europea, como Grecia y Portugal. Si no se hace, es sencillamente porque falta la voluntad política entre nuestros gobernantes para garantizar que en este mundo globalizado las empresas europeas, norteamericanas y japonesas paguen impuestos aproximadamente semejantes a los que abonan sin chistar en sus propios países.

Reforma de las instituciones democráticas. Un programa postneoliberal exige, en tercer lugar, poner en marcha una profunda

reforma política que perfeccione radicalmente la calidad de nuestras instituciones y prácticas democráticas. Esto requiere la creación de mejores reglas, agencias e instituciones capaces de trasladar efectivamente la soberanía popular a las decisiones políticas, una condición *sine qua non* de cualquier régimen democrático. Por ejemplo, afinar instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular, haciéndolos frecuentemente operativos; mejorar los sistemas de representación política; prevenir que los representantes sean "secuestrados" por los grandes intereses comerciales; hacer que las legislaturas sean mucho más receptivas ante las demandas ciudadanas; instituir la revocabilidad de los mandatos; imaginar mecanismos que faciliten una mejor selección de los dirigentes de los partidos políticos; y otras medidas similares que potencien el control democrático y "desde abajo" de los procesos de formación de la decisión pública. Sin esta reforma, que apunta a un irreversible proceso de socialización del poder político, no habrá solución para nuestra crisis.

Financiamiento público de la vida política. Para alcanzar todo lo mencionado anteriormente, resulta imprescindible, en consecuencia, emancipar a la política de los mercados. En nuestros días, la política es financiada por las empresas y por los sectores adinerados. El resultado, Gore Vidal observa, es que la política democrática, o lo que pretende ser política democrática, ha sido cooptada por las fuerzas del mercado. La política se ha convertido, en esta "era mass-mediática", en una actividad sumamente onerosa que en nuestros países financian, no sin esperar fabulosas recompensas, los ricos y poderosos. No es sino natural que, una vez elegidas, las nuevas autoridades "democráticamente electas" gobiernen en exclusivo provecho de sus mandantes y financistas, sin cuyos financiamientos las costosas campañas políticas nunca habrían podido ser costeadas. Si los gobernantes electos tuvieran un improbable ataque de amnesia, algún que otro oportuno "golpe de mercado" les refrescaría la memoria inmediatamente, recordándoles que en las presentes circunstancias ellos son poco más que serviles mayordomos de los amos capitalistas.

Acceso universal a los medios. Si el financiamiento público y transparente de la vida política se constituye en un dato funda-

mental del nuevo ordenamiento democrático, el acceso irrestricto a los medios de comunicación de masas es el otro pilar de una democracia perfeccionada. Actualmente, la vida política está ampliamente moldeada, sin ningún contrapeso relevante, por los medios de comunicación. Y los medios son una de las franjas más extremadamente concentradas de la economía mundial, comparable con los sistemas bancarios y de seguros. "Libertad de prensa" significa, en casi todas partes y en todos los tiempos, libertad para sacar provecho manipulando la opinión pública en un modo que refuerza la estructura de dominación preexistente. Pero nuestras poblaciones no son libres para nada al momento de demandar información completa, justa y equilibrada. La libertad es para las firmas, no para el público. Ambas cosas, financiamiento público de la vida política e información completa, justa y equilibrada, suponen la existencia de un estado dotado de recursos suficientes para hacer el trabajo. Y aquí vemos cómo se cierra perfectamente bien el círculo de la dominación plutocrática: se exige la reducción del gasto público y de la "carga impositiva". Como resultado, un estado débil no puede financiar pública y transparentemente la vida política ni garantizar información confiable para todos, con lo cual todo pasa a ser en beneficio de las clases dominantes, las únicas que cuentan con el dinero para financiar campañas políticas y quienes también controlan los medios masivos de comunicación.

Desmercantilización. Por último, lo anterior requiere inexorablemente la puesta en vigor de nuevas políticas estatales orientadas a la provisión de un conjunto de bienes públicos que en épocas recientes sufrieron agudos procesos de "mercantilización". Ese y no otro fue el camino recorrido por las naciones europeas en la segunda posguerra, un camino que permitió, en un mundo devastado por el conflicto bélico, la reconstrucción de la economía y la sociedad civil. Estas nuevas políticas públicas, completamente antitéticas en relación a las emanadas del Consenso de Washington, no sólo representan un fin noble en sí mismas sino que, además, constituyen un aporte fundamental para la reconstrucción de una sólida legitimidad democrática, que a su vez es imprescindible para dotar al estado de la fortaleza requerida para disciplinar a las fuerzas del mercado, encuadrar a los grandes capitales y neutralizar la presión del imperialismo y de otros

> estados más poderosos. Un estado, en una palabra, que recupere la soberanía económica y política perdida, que perfeccione la calidad del orden democrático y que permita emprender la impostergable reconstrucción de la sociedad civil después del diluvio neoliberal.

Quisiera terminar estas líneas recordando las sabias palabras de Bertolt Brecht con las cuales iniciáramos este artículo. Ellas son más apropiadas que nunca para orientar nuestra práctica en tiempos como estos. Si, como Marx propuso en la novena tesis sobre Feuerbach, queremos cambiar el mundo y no sólo contemplarlo o interpretarlo, el punto de partida es ser totalmente intransigentes en nuestro rechazo de la barbarie que el capitalismo como modo de producción ha impuesto a la humanidad. Estas líneas pretenden, dentro de sus modestos límites, subrayar las profundas bases humanísticas y éticas de nuestra intransigencia.

Bibliografía

Anderson, Perry 2004 "El papel de las ideas en la construcción de alternativas" en Boron, Atilio A. (comp.) *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales* (Buenos Aires: CLACSO).

Boron, Atilio A. 2000 *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

Boron, Atilio A. 2002 *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).

Boron, Atilio A. 2003a "Poder, 'contra-poder' y 'antipoder'. Notas sobre un extravío teórico político en el pensamiento crítico contemporáneo" en *Chiapas* (Buenos Aires/México) Nº 15, agosto.

Boron, Atilio A. 2003b "La sociedad civil después del diluvio neoliberal" en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (Buenos Aires: CLACSO/EUDEBA).

Bowles, Samuel and Gintis, Herbert 1982 "The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: The Case of the United States" in *Politics and Society*, Vol. II, Nº 1.

Bresser Pereira, Luiz Carlos; Maravall, José M. and Przeworski, Adam 1993 *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach* (Cambridge: Cambridge University Press).

CEPAL 2002 *Anuario estadístico 2002* (Santiago de Chile).

Cueva, Agustín 1979 "Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia" en *Teoría social y procesos políticos en América Latina* (México: Edicol, Línea Crítica).

Drucker, Peter 1997 "The Global Economy and the Nation State" in *Foreign Affairs*, Vol. 76, Nº 5, September-October.

Edwards, Sebastián 1997 *Crisis y reforma en América Latina* (Buenos Aires: Emecé).

Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press).

Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (eds.) 1985 *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hardt, Michael and Negri, Antonio 2000 *Empire* (Cambridge: Harvard University Press).

Hayek, Friedrich A. von 1944 *The Road to Serfdom* (Chicago: The University of Chicago Press).

Holloway, John 2002 *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la revolución hoy* (Buenos Aires: Universidad Autónoma de Puebla/Herramienta).

Keynes, John M. 1926 "The end of *laissez-faire*" in *Essays in Persuasion* (New York and London: W. W. Norton & Company).

Keynes, John M. 1936 *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York and London: W. W. Norton & Company).

Latinobarómetro 2001 <www.latinobarometro.org/ano2001>.

Meiksins Wood, Ellen 1995 *Democracy against Capitalism: Renewing Historical Materialism* (Cambridge: Cambridge University Press).

Negri, Antonio 1978 "Keynes and the capitalist theory of the state in 1929" en *La classe ouvrière contre l'état* (Paris: Galilée).

Polanyi, Karl 1944 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press).

Prebisch, Raúl 1982 "El retorno de la ortodoxia" en *Pensamiento Iberoamericano* (México) Vol.1, Nº 1.

Sader, Emir (comp.) 1996 "Um governo de (contra)reformas" em *O brasil do Real* (Rio de Janeiro: EDUERJ).

Sousa Santos, Boaventura de 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el estado* (Buenos Aires: CLACSO).

Stiglitz, Joseph 1998 "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) Vol. 38, Nº 151, octubre-diciembre.

Stiglitz, Joseph 2000 "What I Learned at the World Economic Crisis" in *The New Republic*, April 17th.

Stiglitz, Joseph 2002 *Globalization and Its Discontents* (New York and London: W. W. Norton & Company).

Strange, Susan 1986 *Capitalism Casino* (Oxford: Blackwell).

Torre, Juan C. 1998 *El proceso político de las reformas en América Latina* (Buenos Aires: Paidós).

Ziccardi, Alicia (comp.) 2002 *Pobreza y políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Adebayo Olukoshi*

Modelos cambiantes de la política en África

LA PASADA DÉCADA y media en la historia reciente de África ha estado caracterizada por algunos desarrollos dramáticos y significativos en el terreno político del continente. Estos desarrollos han sido tan variados como contradictorios. También han constituido una importante fuente de desafíos a la teoría política en la medida en que diferentes escuelas de pensamiento lidian con ellos en términos de su peso y significado. Como puede imaginarse, no existe consenso acerca del enfoque más apropiado para interpretar los cambios que están dándose en la estructura, contenido y dinámica de la política africana; en realidad, los esfuerzos para conceptualizar los cambios han producido una verdadera Torre de Babel, con comentaristas que no solamente hablan en diferentes lenguas sino que frecuentemente se superponen unos con otros. La sensación de confusión prevaleciente en la literatura es indicativa tanto de la complejidad de los cambios en sí mismos

* Profesor Investigador de Relaciones Económicas Internacionales y secretario Ejecutivo del Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África (CODESRIA, por sus siglas en inglés), Dakar. Formado en la Universidad Ahmadu Bello, Nigeria, y Leeds University, Inglaterra.

como de la crisis teórica en el estudio de África (Mkandawire, 1996; 2002; Zeleza, 1997; Mamdani, 1999). Lo contradictorio de los cambios que, al mismo tiempo, inspiran esperanza y generan desesperanza ha polarizado a las comunidades académicas y políticas en los campos del afro-optimismo y el afro-pesimismo. Pero, pese a todas las visiones que puedan ofrecer acerca de los problemas y perspectivas de cambio progresivo en África, tanto los afro-pesimistas como los afro-optimistas son demasiado simplistas y subjetivos como para servir como base duradera a los efectos de captar la dialéctica del cambio y la transformación socio-política. Se necesita, por lo tanto, una interpretación más cuidadosa, basada en hechos históricos, de los cambios acontecidos en el continente; y, para que esta sea útil, debe permitirnos trascender los parámetros limitados y limitantes que actualmente dominan el discurso sobre los procesos y estructuras de cambio acaecidos en el África contemporánea.

Dimensiones del cambio político en el África contemporánea

Los cambios que se han dado en el escenario político africano en la última década y media han sido multidimensionales. Han acontecido tanto a nivel de la política formal como en el campo de los procesos informales que apuntalan el sistema político. Han sido generados por factores internos y externos al sistema político, requiriendo una gran atención a los contextos dentro de los cuales estos cambios se están produciendo. Además, mientras que las consideraciones domésticas, locales y de nivel nacional son críticas para la definición del proceso de cambio, los factores externos y los actores internacionales también continúan jugando un papel importante, incluso categórico en algunas coyunturas, en la determinación de resultados. Comprensiblemente, gran parte de la atención que se ha enfocado en el cambio político en África se ha concentrado principalmente en las instituciones y procedimientos formales de la política, porque ambos son más visibles y mensurables. Sin embargo, como es el caso de la política en otros lugares del mundo, sin importar cuán relevantes son las instituciones y procedimientos, estos no dan cuenta por sí mismos de toda la historia. Por esta razón, es importante prestar atención también a los procesos que sostienen y moldean/remoldean las instituciones y procedimientos formales, incluyendo especialmente a los actores y actoras cuyas acciones e inacciones dan vida al sistema político. Y esto puede

hacerse sin necesidad de estereotipar, como lo hacen Chabal y Daloz (1999), la política africana casi como un dominio del *abracadabra* en el cual, cuanto más se ve, más confundido se está.

Los principales rasgos de los cambios en la política africana ocurridos en los últimos quince años, que han atraído la mayor parte de la atención en la literatura, incluyen lo siguiente.

La reestructuración del terreno de la competencia política y la gobernabilidad: la década del noventa en la historia de África fue anunciada con protestas callejeras populares o presiones, que en muchos casos culminaron en esfuerzos concertados para reformar las instituciones y procedimientos de la política y la gobernabilidad. Entre los desarrollos más interesantes que se dieron como parte de este esfuerzo de reforma figuraban: la convocatoria de conferencias nacionales soberanas en muchos países africanos francófonos y lusófonos; extendidas reformas constitucionales que resultaron ya sea en la enmienda de constituciones existentes o en la producción de otras totalmente nuevas; el fin del gobierno de partido único/militar; la restauración de políticas multipartidarias y la organización de elecciones multipartidarias; la adopción de la noción de comisiones electorales independientes, que incluye listas mixtas y sistemas de representación proporcional; el logro por parte de un importante número de países de una alternancia pacífica del poder entre partidos gobernantes y sus oponentes; y la organización de elecciones repetidas que han sido identificadas por algunos como un indicador crítico de la consolidación democrática. Estos cambios fueron diseñados para abrir el espacio político y, al hacerlo, permitir una mayor competencia en la lucha por el poder político. La ambición era crear un campo de juego nivelado para todos los actores políticos, hacer que el gobierno fuera más representativo y responsable, permitir una mayor participación popular en el gobierno nacional y enriquecer el espacio público como un campo autónomo para la articulación de las aspiraciones populares y/o el escrutinio de alternativas de política y políticas (ver Olukoshi, 1998). Los afro-optimistas han concentrado su atención principalmente en las perspectivas mejoradas del continente en cuanto a la reestructuración del terreno político; incluso algunos de los primeros comentaristas valoran los cambios en términos de una segunda liberación o un renacimiento africano. También fue promovido un proyecto afro-barométrico (ver <http://www.afrobarometer.org>) diseñado para captar los cambios progresivos acaecidos. Los afro-pesimistas, en su mayoría, han leído los cambios con escepticis-

mo, apuntando a sus defectos y a los problemas de la consolidación democrática que persisten.

La aparición del pluralismo en los medios de comunicación: casi sin excepción y como parte integral de las presiones para la apertura del espacio político, el monopolio de la propiedad de los medios ejercido por el estado se quebró durante la década del noventa a través de las licencias ofrecidas por los gobiernos para la conformación de diarios, estaciones de radio (principalmente en FM) y televisión. También se realizaron incursiones por parte de difusoras satelitales digitales y proveedores privados de servicios de Internet. Además de representar una radical desviación respecto de la situación anteriormente prevaleciente, el desarrollo señaló un nuevo e importante elemento en la promoción del pluralismo político, la responsabilidad gubernamental y la participación popular (ver Olukoshi, 1998; Fardon y Furniss, 2000; Hyden et al., 2002).

El florecimiento de la vida asociativa: en toda África, durante el curso de la última década y media, ha habido un masivo aumento en el número y rango de asociaciones civiles activas en varias esferas de la vida a nivel local, nacional, subregional y continental. Establecidas mayoritariamente como organizaciones no gubernamentales, fueron vistas por muchos como símbolos del renacimiento y la vitalidad de la sociedad civil y, por lo tanto, críticas para el proceso de extensión de la democratización en el continente. Igualmente importante, las asociaciones cívicas fueron percibidas por algunos académicos como centrales para el surgimiento de nuevos actores políticos en África –actores que, debido a su inserción en el campo político, jugaron el papel crítico de suscribir la transición democrática africana y de ese modo contribuyeron al amanecer de una nueva era en los asuntos del continente (Chazan, 1982; 1983; Bratton, 1989; Diamond, 1994).

La desaparición de los últimos vestigios de gobierno colonial y racismo institucionalizado en África: la persistencia del colonialismo (de los colonos) en la parte sur de África y la discriminación racial institucionalizada que la acompañaba constituían el desafío más importante al nacionalismo africano y a su agenda de liberación total de la dominación extranjera en el continente. Comenzando con la independencia de Zimbabwe en 1980 y culminando con las elecciones nacionales de 1994 en las cuales la mayoría negra de Sudáfrica participó por primera vez, el fin del gobierno colonial y el colapso del *apartheid* formal desencadenaron nuevas fuerzas políticas y posibilidades en los países involucrados. Dentro de África Austral y en el resto de África, el

desarrollo también desencadenó nuevos procesos y alianzas. Si existía una percepción de que los asuntos pendientes de la liberación nacional impedían a los países africanos prestar toda su atención a los desafíos para vencer su subdesarrollo y dependencia, el fin del gobierno colonial y del apartheid fue interpretado como señal del cierre de una fase importante en la historia del continente y el comienzo de una etapa nueva en la cual predominarían las preocupaciones acerca de la unidad africana y el desarrollo.

El restablecimiento de la cooperación regional y los esfuerzos de integración: desde comienzos de los noventa, hubo un notable aumento en el ritmo de actividades diseñadas para promover la cooperación e integración subregional en África, como un ejercicio importante en sí mismo y un elemento fundacional en pos de la unidad económica panafricana. Al mismo tiempo, se realizaron nuevos esfuerzos para reforzar la gobernabilidad a nivel continental tal como estuvo evidenciado, entre otras cosas, por la habilitación de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, la proscripción por la difunta Organización de Unidad Africana (OUA) de la toma de poder ilegal y la exclusión de los consejos del cuerpo continental de todos los gobiernos instalados por otros medios que no fuesen legales, la intensificación de esfuerzos en la promoción de mecanismos/instrumentos de mantenimiento de paz en la resolución de conflictos panafricanos, y la transformación de la OUA en una nueva Unión Africana (UA) completada con un parlamento panafricano, un sistema judicial panafricano y una comisión revigorizada.

La naturaleza cambiante de las relaciones interestatales: los países africanos lograron su independencia en la década del sesenta sobre la base de la inviolabilidad de las fronteras que heredaron y la estricta no interferencia en los asuntos internos de cada uno de ellos. Estos principios fueron, a grandes rasgos, respetados por unos treinta años. Sin embargo, en la década del noventa comenzaron a ser seriamente cuestionados y desafiados como secuela de las crisis que involucraron a la región del continente de los Grandes Lagos y que culminaron en la invasión y ocupación de la República Democrática del Congo (RDC) por parte de ejércitos de varios países africanos. Los conflictos armados en otros países, principalmente en Liberia y Sierra Leona, erosionaron aún más el principio de no interferencia, a medida que se hacían esfuerzos subregionales de mantenimiento de la paz ante la perspectiva del colapso de hecho o inminente de la autoridad del gobierno central. La postura actual ampliamente apoyada es que los gobiernos

involucrados en violaciones masivas y flagrantes no tienen derecho a gozar del principio de no interferencia en los asuntos de sus países.

La política de justicia transicional: durante el curso de la década del noventa, como parte del desarrollo de la reforma de los sistemas políticos, se introdujeron varios programas para revisar el impacto del pasado autoritario inmediato con la perspectiva de establecer qué es lo que ocurrió, quién era responsable y qué medidas correctivas podían tomarse para lograr la reconciliación nacional. El primer gran experimento en este sentido fue realizado en Sudáfrica con la Comisión de Verdad y Reconciliación (CVR). Posteriormente se desarrollaron varias adaptaciones del modelo y/o principio de la CVR en varios países, especialmente en aquellos que emergían de períodos de conflictos violentos y prolongados gobiernos militares. También hubo un experimento en Ruanda con el *Gatchacha* o sistema comunitario de abordaje y superación del legado genocida sufrido por el país.

Un rol cada vez mayor de las Naciones Unidas en la gobernabilidad africana: el contexto de los noventa también destacó nuevos desarrollos en el sistema político relacionados con un aumento en el perfil de la familia de organizaciones de las Naciones Unidas en los procesos de gobernabilidad domésticos de los países africanos, especialmente de aquellos que emergían de conflictos extensos. Hubo varias dimensiones de este perfil acrecentado, pero quizás las más prominentes son los tribunales de crímenes de guerra internacionales, establecidos primariamente en base a la ideología de desalentar la impunidad y enviar una fuerte señal a los actores políticos acerca de la necesidad de respetar los derechos humanos y las reglas de conducta establecidas internacionalmente en situaciones de conflicto violento y guerra.

Las dimensiones del cambio más evidentes y visibles en los países africanos nos cuentan una parte sustancial de la historia acerca de las transformaciones que están produciéndose en los sistemas políticos de los países del continente. Sin embargo, en su alcance solamente cubren los obvios procesos de cambio. Otras dimensiones de cambio menos visibles o mensurables que merecen ser consideradas como factores de análisis, pero que no han sido suficientemente tenidas en cuenta, incluyen el hecho de que ha habido cambios demográficos significativos en países africanos que suman al proyecto a niños y jóvenes en una postura de mucha mayor prominencia. Con bastante más del 50% de la población de África compuesta por niños y jóvenes –una razón por la cual África es actualmente descripta como el continente "más joven"– un cambio generacional gradual pero inevitable está ocu-

rriendo en el sistema político en varios niveles al mismo tiempo. El voto juvenil es quizás el aspecto más importante y fácilmente reconocible aspecto de este desarrollo, pero también está la emergencia de una generación de políticos en posiciones de liderazgo que no experimentó directamente el gobierno colonial y no fue parte directa de la coalición anticolonialista nacional. Las consecuencias de este cambio para la agenda política representan un área que permanece poco investigada más allá de las primeras y autosuficientes referencias realizadas, a fines de la década del ochenta y principios de la del noventa en algunos círculos de política exterior occidentales, a la emergencia de un nuevo grupo de líderes del renacimiento en África Oriental, el Cuerno de África y África Austral. Por contraste, el impacto que la alienación y el descontento de la juventud –frecuentemente relacionados con el desempleo prolongado– podrían tener en la estabilidad de las estructuras políticas africanas ha atraído la atención de académicos e intelectuales dedicados a la política, preocupados por desarrollar interpretaciones alternativas de los conflictos cuya consecuencia fue el colapso de la autoridad central en países tales como Sierra Leona, Liberia y Costa de Marfil. Aquello a lo que ahora se alude en cierta literatura como la Cuestión Juvenil en la política de África constituye una dimensión importante de cambio que remite al núcleo del sistema político, incluyendo el proceso de constitución y renovación de la ciudadanía, el contrato social por el cual se articula la ciudadanía, la política de la representación, y la legitimación del estado y el gobierno (Abdullah y Bangura, 1997; Abdullah, 2003; Mkandawire, 2002; Sesay, 2003).

Igualmente crítica para el marco cambiante de la política en África es la rápida tasa de urbanización que tiene lugar en todo el continente y las intensas migraciones de población interna asociadas a ella. A medida que ocurren los cambios demográficos, la urbanización y los flujos de población interna parecen desafiar a muchas de las hipótesis y estructuras sobre las cuales se construyeron las políticas post-coloniales de gobernabilidad. Además de la obvia reconfiguración rural-urbana que está ocurriendo, existen también: la creciente política de "colonos" y "nativos", el renacimiento de redes etno-regionales/socio-culturales que compiten entre sí, la proliferación de bandas/milicias armadas/patrullas ciudadanas de vecindarios urbanos, la difusión de la intolerancia y la xenofobia que también encuentra su expresión en políticas hostiles a los "no-nativos", el desafío creciente de la inclusión social y la transferencia de servicios para una población urbana en rápido crecimiento, la expansión masiva de las fronte-

ras del sector informal y las redes informales, y la proliferación de una nueva religiosidad que fluctúa de lo sincrético a lo puritano. Las muy variadas cuestiones asociadas con el proceso de urbanización acelerada han sido refractadas dentro del sistema político bajo la forma de competencias acerca de cuestiones como la ciudadanía, los derechos individuales y grupales, el rol del estado y la naturaleza de sus capacidades políticas, el contenido y alcance de la política social, el estatus secular del estado y todo el espectro de la gobernabilidad urbana (Sesay, 2003; Mamdani, 2001; Mkandawire, 2002).

Las políticas post-independentistas en África fueron moldeadas dentro del marco de la lucha nacionalista anticolonialista que tomó fuerza en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. La agenda de la coalición nacionalista anticolonial que escoltó a los países africanos hacia la independencia constituyó el núcleo del contrato social sobre la base del cual se desarrollaron las políticas –políticas, económicas y sociales. Casi sin excepción, se reservó un papel central para el sector público en lo que generalmente ha sido descripto como un modelo de acumulación post-colonial liderado por el estado o intervencionista. Fue un modelo de acumulación que vino con su propia estructura de incentivos, premios y castigos a los cuales los jugadores de la estructura política respondieron durante gran parte del período en que se extendió, esto es, las dos primeras décadas de la independencia. El colapso del modelo de estado intervencionista en el curso de la década del ochenta y los esfuerzos para reemplazarlo con una estructura de "libre" mercado también se tradujeron en la alteración del sistema de incentivos en la estructura política. Sin embargo, el impacto de este desarrollo para los patrones de las políticas no ha sido seriamente investigado más allá de los primeros intentos que, excesivamente manejados ideológicamente por el partidismo unilateral pro-mercado, estaban limitados a sugerir que el sistema de mercado produciría una nueva clase media que, entrenada en los avatares competitivos del mercado, promovería la transición africana a una nueva era de democracia (auténticamente liberal).

Esta perspectiva estaba relacionada con la visión de que el surgimiento de una vibrante sociedad civil, definida como esencial para una democratización sustentable, era el aspecto menos importante del sistema de libre mercado –tanto como la propia democracia liberal. La importante cuestión acerca del modo en el cual el colapso del modelo de desarrollo liderado por el estado, las prolongadas crisis socio-económicas que los países africanos han experimentado, y los esfuerzos

impulsados desde el exterior para lograr reformas de mercado han producido una nueva estructura de incentivos y redefinido las fronteras normativas de las políticas permanece como un área insuficientemente investigada más allá de observaciones anecdóticas.

Las diferentes dimensiones de cambio que han impactado en el patrón de las políticas en el África contemporánea han sido el tema de interpretaciones competitivas a las cuales volveremos en este ensayo. El aspecto clave que vale la pena tener en cuenta en este punto es el hecho de que la metodología dominante, que consiste en la búsqueda por establecer un balance de progresos y regresiones, difícilmente ha sido útil para permitir a los estudiantes de la política africana contemporánea captar los matices del cambio. Los diferentes elementos de cambio, muchas veces tomados aisladamente más que en su interconexión, y con frecuencia tratados episódicamente más que como parte de un flujo histórico mayor, también son rutinariamente valorados sin una adecuada atención al contexto en el cual se están desarrollando. Un primer paso para compensar las presentes brechas analíticas en el estudio del África contemporánea necesita una discusión respecto del contexto en el cual el cambio político está siendo moldeado y desarrollado.

El contexto del cambio político

Con independencia del peso interpretativo atribuido a los cambios ocurridos en el panorama político africano a partir de comienzos de la década del ochenta, dichos cambios han tenido lugar en un contexto definido y caracterizado por:

- Una prolongada crisis económica que los gobiernos africanos fueron alentados o abiertamente presionados a remediar a través de un igualmente prolongado programa ortodoxo de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI)/Banco Mundial (BM), que se había mantenido por dos décadas y que había fracasado en superar las dificultades en cuya solución debía colaborar, al mismo tiempo que creó nuevas complicaciones (Mkandawire y Olukoshi, 1995; Mkandawire y Soludo, 1999). La crisis y declinación económica, el estado de desequilibrio de las economías africanas, la expansión del sector informal y la erosión de la autonomía y alcances de la política interna representan un componente crítico del contexto dentro del cual se está reestructurando la política en África.

- El fin de la vieja Guerra Fría entre el Este y el Oeste tal como se llevó adelante, un desarrollo simbolizado por la caída del Muro de Berlín, la reunificación de Alemania, el colapso del Pacto de Varsovia y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Mientras duró, la Guerra Fría tuvo un importante impacto en la política interna de muchos países africanos en la medida en que los bloques ideológicos rivales se sumergieron en las dinámicas políticas internas de diferentes países en su búsqueda para contenerse mutuamente y retener/expandir sus esferas de influencia. El fin de la Guerra Fría no necesariamente implicó el fin de la historia o las ideologías, como fue sugerido precipitadamente por algunos comentaristas; sin embargo, alteró un importante factor geopolítico alrededor del cual se multiplicó un tumulto de estrategias e intereses en la política interna de los países africanos. La política africana post Guerra Fría involucró un complejo conjunto de realineamientos de fuerzas e intereses de modos tales que afectaron los patrones de políticas preexistentes.

- El significativo debilitamiento del estado africano por una combinación de factores, entre los cuales no fue menor la agenda de reforma del mercado claramente anti-estado promovida por el FMI, el BM y otros organismos. Esa agenda no sólo tuvo la consecuencia de deslegitimizar al estado como un actor en la economía política, sino también la de socavar sus capacidades a través de una serie de medidas restrictivas que también sirvieron para alimentar la fuga de cerebros, facilitar la erosión del sistema de política interna y reducir a África a la región menos gobernada del mundo. Dado el papel central que el estado africano asumió en cada faceta de la economía política post-colonial, la declinación y decadencia institucional a la cual fue expuesto representó un importante desarrollo que repercutió en todas las esferas de la vida –económica, socio-cultural y política (Mkandawire y Olukoshi, 1995; Mkandawire y Soludo, 1999). La política de llenar los vacíos creados por la deslegitimación, decadencia y reducción del estado estuvo en el núcleo de algunos de los cambios ocurridos en la última década y media o más, incluyendo la emergencia de nuevos actores/actoras de diferentes tipos con proyectos conflictivos/en competencia.

- La extendida utilización de la violencia y las armas en el manejo de los conflictos políticos domésticos o en la manifestación de

descontento. En relación con el fin de la Guerra Fría Este-Oeste y la reducción del estado a un punto tal que lo dejó trastabillando, África fue testigo de la emergencia/resurgimiento de los conflictos, principalmente de tipo intra-estatal y con varios grados de intensidad. Algunos conflictos perduraban desde la Guerra Fría mientras que otros derivaban de resentimientos surgidos de otras fuentes. El más espectacular y trágico de los conflictos tuvo dimensiones genocidas, mientras que en muchos otros casos ocurrió también la caída de la autoridad del gobierno central. Además, en lo que algunos comentaristas presentaban como evidencia de un nuevo género de guerras, los conflictos se apartaban de los patrones tradicionales en los cuales los ejércitos profesionales eran enfrentados unos contra otros. En lugar de ello, grupos civiles armados atacaban a otros y/o a ejércitos profesionales fuertemente faccionalizados. El extendido reclutamiento y despliegue de niños soldados representó otro aspecto único de los conflictos, como también el terror y el pánico infligidos sobre poblaciones civiles desarmadas, especialmente en áreas rurales. Carentes de claridad ideológica o de un proyecto social alternativo, estas guerras eran fácilmente descartadas por muchos como mero bandolerismo causado por una combinación de codicia y resentimiento; de hecho, estas expresaban un cambio mucho más profundo asociado con la emergencia en términos de significación política de una juventud urbana descontenta (Abdullah y Bangura, 1997; Abdullah, 2003; Mkandawire, 2002; Mamdani, 2001; Sesay, 2003).

- El surgimiento de una diáspora de recientes migrantes de África también constituye un importante factor contextual, que crece en importancia a medida que la influencia de la nueva diáspora aumenta en tanto porción del electorado cuya influencia se refleja en los procesos políticos domésticos que se están desplegando en diferentes países. El proceso de constitución de esta nueva diáspora es reciente y se halla todavía en progreso, mientras que una ola de profesionales, muchos de ellos aún en su mejor momento, migran por una variedad de razones a Europa y América del Norte, al mismo tiempo que muchos que se fueron temporariamente para estudiar en el exterior también deciden quedarse. Su capacidad para presionar en asuntos de reforma política y derechos humanos en sus países anfitriones está creciendo, y su voz en los asuntos de sus países de origen

resuena entre algunas porciones importantes del electorado. El hecho de que la Unión Africana les haya conferido reconocimiento formal es una señal de su influencia creciente.

Temas dominantes en el estudio del cambio político en África

Los principales factores contextuales que han moldeado el contenido y la práctica de la política en el África contemporánea también señalan los temas que han preocupado a los estudiantes del proceso de cambio en el continente en la última década y media. Estos temas varían en sus detalles pero pueden ser sintetizados como incluyendo las siguientes cuestiones generales:

- La política de transición y electoral, incluyendo sistemas de partido y electorales, programas promovidos por partidos políticos, el proceso de elección, la calidad de acceso a los medios por parte de los partidos competidores, la estructura legislativa adoptada, la educación del votante y su concurrencia, y la independencia judicial.
- Los problemas y las perspectivas de la consolidación democrática sobre la base de varios marcos competitivos para evaluar y medir la transición africana.
- El constitucionalismo y la reforma constitucional, abarcando los derechos básicos de la ciudadanía, la separación de poderes, la descentralización administrativa y la sucesión política.
- El surgimiento, significación y rol de la sociedad civil africana en el proceso de democratización.
- La naturaleza de la política estatal, la dinámica de las relaciones estado-sociedad y los desafíos de la gobernabilidad que enfrentan los países africanos.
- Las causas, dimensiones y consecuencias de los conflictos africanos contemporáneos.
- La economía política de la reforma en África, con particular énfasis en la relación entre reformas de mercado y liberalización política, "buena" gobernabilidad y reformas del sector público.

El grueso de la literatura que se ha producido sobre política africana en la última década y media está enfocado en estos temas generales. Mientras el conjunto de temas cubierto podría sugerir una convergen-

cia en las señales críticas de cambio en los sistemas políticos africanos, en realidad existe diversidad en los marcos interpretativos empleados para alcanzar conclusiones acerca de la dirección de la política. Es a estas interpretaciones rivales a las cuales ahora dirigimos la atención.

Interpretando el cambio político en África

Entre las diferentes interpretaciones rivales respecto del contenido, contexto y dinámicas del cambio político en África, la más influyente es sin duda la llamada nueva economía política/enfoque de elección pública (*public choice approach*) que incorpora diferentes matices de teorías de patrimonialismo/neo-patrimonialismo, criminalización estatal y post-colonialismo (Bates, 1981; Jackson y Roseburg, 1983; Callaghy, 1984; Kasfir, 1984; Young y Turner, 1985; Ergas, 1987; Chabal, 1988; Rothschild y Chazan, 1988; Carter Centre, 1989a; 1989b; Bayart, 1993; Bratton y Van der Walle, 1994; Reno, 1995; Bayart et al., 1999; Mbembe, 1992a; 1992b). Dependiendo del particular ángulo o punto de abordaje elegido, los académicos que trabajan con esta amplia propuesta han tendido a incluirse en un marco interpretativo que es optimista o pesimista con respecto a los patrones de las políticas en África, sus problemas y perspectivas. La literatura demuestra un amplio espectro de opiniones, pero los temas principales que han surgido para constituir la propuesta dominante para interpretar la política en África y los cambios que están teniendo lugar en su interior pueden ser ilustrados con la discusión que ha tomado lugar en el contexto socio-económico de cambio político y la naturaleza de la sociedad civil.

En lo que respecta al contexto socio-económico del cambio político, la perspectiva dominante es sin duda que los patrones de comportamiento en búsqueda de renta entre los actores políticos y las presiones neo-patrimoniales produjeron la declinación de las economías africanas, obstruyeron la realización plena de las metas de los programas de ajuste estructural del FMI/BM, fomentaron una cultura de informalidad/sociabilidad y previnieron el surgimiento de coaliciones de tendencia reformista capaces de iniciar y gobernar cambios de largo alcance en la forma de liberalización económica y política. Para algunos de quienes contribuyeron al desarrollo de esta perspectiva, la búsqueda de renta es parte integral de la naturaleza misma de la cultura y/o sociedad africanas, mientras que para otros la elite política es la productora auto-consciente de nichos de oportunidades que ella

explota. Algunos de los nichos de búsqueda de renta surgen de la naturaleza de las economías africanas, que han estado estructuradas dentro de un modelo de estado intervencionista que asigna un papel importante al ejercicio de la discreción política, facilita prácticas oligopólicas y desalienta el surgimiento de regímenes de precios determinados por el mercado. Debido a que para los neo-patrimonialistas las presiones son consideradas rasgos penetrantes y abarcativos de las estructuras políticas africanas, algunos de los colaboradores en el desarrollo de esta perspectiva localizan las presiones en el nivel de la misma sociedad africana, mientras que otros sitúan el énfasis en el funcionamiento interno del sistema estatal. El enfoque socio-céntrico, ilustrado por la noción de Bayart de "la política de los saciados", apunta a prácticas y normas en la sociedad africana que previenen la adopción y aplicación sostenida de elecciones de política "racional" capaces de promover el desarrollo económico y la liberalización política. En contraste, la perspectiva estado-céntrica localiza el problema del neo-patrimonialismo no en la sociedad sino en el estado mismo, apuntando a las maneras en que este constituye una carga a causa de las políticas de depredación que fomenta. En relación con esto, se han anticipado varias tesis del estado en las sombras o del estado dentro del estado. Las presiones neo-patrimonialistas también son alimentadas por el ansia insaciable de la elite del poder por la legitimación popular. Por esta razón, estratos y redes de clientelismo saturan todo el sistema socio-económico y político.

Prescindiendo del particular punto de vista adoptado por diferentes autores sobre las fuentes de búsqueda de renta y neo-patrimonialismo, existe un acuerdo generalizado entre ellos acerca de que el desarrollo económico y la transición política de África desde el autoritarismo han sido bloqueados y obstaculizados. Las raíces intelectuales del afro-pesimismo pueden ser rastreadas hasta esta perspectiva en la medida en que representa un marco que, al tratar las conductas de búsqueda de renta, las prácticas neo-patrimonialistas y los síndromes post-coloniales como ubicuos y corruptores, casi no encuentra salida del callejón hacia el desarrollo africano. De este modo, si los marcos políticos existentes han fallado debido a las consecuencias adversas de la lógica de búsqueda de renta, "la economía de los afectos", la política post-colonial y el neo-patrimonialismo, los esfuerzos de reforma también han fracasado por la misma razón. Fue en parte en un intento por superar el pesimismo que es el resultado lógico de esta perspectiva que Chabal y Daloz (1999) han sugerido que la manera en que las

cosas se dan en África, tal como ha sido captado en la crítica de la escuela de búsqueda de renta/neo-patrimonialista, ha de ser aceptada como el modo en que África realmente funciona –a diferencia del orden intrínseco en las estructuras y relaciones estado-sociedad occidentales. Si bien la intervención de estos autores fue presentada como una desviación respecto de la lectura eurocéntrica de África que operaba en ese momento, esta no logró ir más allá del eurocentrismo que era objeto de su crítica y, finalmente, su predicción también fue desbordada por un sentido de pesimismo.

Aquellos que –mientras seguían trabajando dentro del marco de búsqueda de renta/neo-patrimonialista– buscaban fuentes de esperanza y optimismo, han tenido que volver a una generación anterior de escritos que veían en los esfuerzos de reforma económica ortodoxa promovidos por el FMI y el BM la posibilidad de surgimiento de nuevos patrones de políticas en África que supuestamente son promotores de un mayor desarrollo económico racional y de renovación política (Chazan, 1982; 1983; Diamond, 1994; Bates, 1981; Nelson, 1990). Los argumentos que han sido esgrimidos en este sentido son variados, pero frecuentemente incluyen la expectativa de que el ajuste económico estructural producirá o está produciendo una nueva burguesía que está enraizada en la producción y disciplinada en los métodos del mercado como para dar a luz una genuina transición democrática en África. Otros han sugerido que el proceso de reforma del mercado ha empoderado a una nueva generación de tecnócratas que se han convertido en importantes actores no sólo con respecto a la lucha por el gobierno racional de las economías, sino también en relación con la reestructuración de los parámetros de la política. Es más, se ha sugerido que la expectativa de que las reformas económicas alteren la estructura de incentivos a favor del África rural no solamente aumentará el peso político de la población rural en la ecuación de poder nacional de los países africanos, sino que también dará lugar a nuevos actores de la comunidad rural que podrían funcionar como la voz del pueblo. También se ha prestado atención a los patrones cambiantes de las políticas de los grupos de interés, especialmente la controversia entre los así llamados grupos pro-reforma (esto es, pro-reforma de mercado) y las coaliciones anti-reforma (a menudo vistas como personas sumamente inmersas en la lógica de búsqueda de renta/neo-patrimonialista de la post-colonia), y los nuevos patrones de políticas que están produciendo en la búsqueda de desarrollo económico racional y liberalización política.

En lo que respecta a la cuestión de la sociedad civil africana, un tema al cual se le ha dedicado una considerable cantidad de literatura, la polarización entre los afro-pesimistas y los afro-optimistas se pone en evidencia (Chazan, 1983). Mientras que la mayor parte de la literatura resalta la expansión producida en el curso de las décadas del ochenta y el noventa en la vida comunitaria africana, la medida en que la sociedad civil representa un nuevo e importante campo o vector de la política está en debate. Algunos académicos discuten acerca de la relevancia del concepto de sociedad civil en un contexto africano que aún sigue dominado por lazos y redes primordiales, mientras que otros apuntan a la naturaleza "no-civil" de la sociedad civil africana, la dominación de una lógica estatista dentro de ella y la proliferación de relaciones neo-patrimonialistas que se suman para limitar su potencial democratizante. Otros, sin embargo, asumen una visión más favorable de la sociedad civil africana, afirmando la relevancia/aplicabilidad del concepto al medio africano y sugiriendo que un proceso de renovación socio-política está en marcha en todo el continente sostenido por los principales actores de la sociedad civil. Es más, la sociedad civil, definida ante todo en términos de una vida asociativa que es autónoma del estado, es presentada como evidencia del surgimiento de un nuevo tipo de política no estatal, con los líderes de las asociaciones cívicas convirtiéndose en los portadores de la lucha por una renovación democrática anclada en la promoción del pluralismo, el secularismo, los deberes cívicos, los derechos humanos/las libertades civiles y la responsabilidad de quienes detentan puestos públicos.

Trampas de los marcos interpretativos dominantes

Pese a que el marco dominante de búsqueda de renta/neo-patrimonialista que incluye la mayor parte de los esfuerzos por interpretar el cambio político en África puede haber ofrecido algunas perspectivas acerca de los problemas de la reforma política y la transición en el continente, está repleto de deficiencias que limitan su utilidad para aprehender los matices del cambio (Mamdani, 1999; Zeleza, 1997; Mkandawire, 1996; Makandawire y Olukoshi, 1995). Estas deficiencias son, en parte, internas al marco mismo, incluyendo el hecho de que ha sido desplegado para servir como explicación universalmente válida para casi todo, perdiendo por tanto su valor y precisión analítica. Otras deficiencias del marco derivan de la forma de estructuración y los enfoques metodológicos de la corriente principal de los Estudios Africanos que consisten en:

- Un tratamiento continuo de África y la política africana como un terreno exótico que está lleno de sorpresas, lo bizarro y lo bizantino, y que predispone a los estudiantes al sensacionalismo, la exageración, la condescendencia e incluso el desprecio en el modo en que tratan a los sujetos de su investigación. No resulta sorprendente que este enfoque haya producido frecuentemente la generación de las nociones más inadecuadas acerca de África, nociones que, en los peores casos, tienen reminiscencias de los enfoques antropológicos coloniales racistas para comprender y caracterizar al "otro".

- La construcción y aplicación de estándares de evaluación y medición que tienden a estereotipar, en el marco africano, prácticas y experiencias que en otros lugares son tratadas como rutina, normales o una aberración excepcional que no es digna de atención especial. La consecuencia es que en discusiones acerca de la política africana tiende a predominar un excesivo sentido de *déjà vu*, disminuyendo por lo tanto las luchas que se desarrollan por el cambio o minimizando las dimensiones de los cambios que suceden.

- Una lectura persistente de la experiencia histórica africana utilizando los lentes de las historias y experiencias de otros pueblos y regiones del mundo en lo que algunos académicos, en una fase temprana de los debates sobre la metodología de los Estudios Africanos, describieron como un evolucionismo unilineal fuertemente eurocéntrico que sostiene que, sea lo que sea que África esté experimentando en el presente, esto no es más que una repetición de una fase similar en un período muy anterior en la historia de Europa u Occidente. Según la misma lógica, el futuro de África es visto como válido y razonable solamente si se conforma de acuerdo a los principios de las instituciones políticas de los países europeos. En consecuencia, la atención a la especificidad del contexto y la experiencia histórica africanos, y los desafíos a la creatividad y la originalidad que ellos presentan, se pierden en el análisis producido. Al fracasar en la evaluación de la política, la economía y la sociedad africanas en sus propios términos como diferentes de las circunstancias que emanan de la historia de otros, el evolucionismo unilineal ha servido como un instrumento para la búsqueda, intencionada o no, de la uniformidad y conformidad, y no ha servido a la causa de la diversidad y la universalidad.

- La aplicación irreal de los principios de la economía ortodoxa al análisis de la política africana en una propuesta que coloca gran énfasis en mediciones cuantitativas en detrimento de análisis cualitativos. Este problema es reflejo, por lo menos en parte, de un movimiento dentro de la disciplina de la ciencia política para imitar la disciplina económica en un momento en que esta última goza de una posición hegemónica en las ciencias sociales y la corriente ortodoxa dentro de esta disciplina está en ascenso. El resultado ha sido que se aplican correlaciones de tipo formulario al estudio de África que provocan desvíos y no captan los matices del cambio político en el continente.

- El constante análisis de la política, la economía y la sociedad africanas sobre la base de oposiciones binarias que separan y tratan como diferentes a lo formal y lo informal, lo privado y lo público, el estado y el mercado, lo rural y lo urbano, y el estado y la sociedad (civil). Sin embargo, tales compartimentalizaciones rígidas difícilmente son útiles para entender la lógica de la política en un escenario en el cual la mayoría de los actores/actoras organizan los diferentes compartimentos sobre la base de que se hace un esfuerzo para comprenderlos. Donde se han realizado tentativas para vencer esta debilidad, estas frecuentemente han producido resultados que atribuyen el fracaso al hecho de su postura equívoca o caricaturizan a esta como uno de los rasgos de la naturaleza exótica de la política africana.

- La total negación o completo abandono de la existencia de una comunidad política en África que se caracteriza por su diversidad, protesta, sacrificio y visiones de una sociedad mejor. El discurso de búsqueda de renta/neo-patrimonialista sobre África se lleva a cabo como si todos los africanos estuviesen colectiva y uniformemente inmersos en esa lógica, y todas sus acciones –incluso aquellas que simplemente suceden por azar o que son producto de coyunturas particulares– son tratadas como resultado de cálculos neo-patrimonialistas premeditados. Este acercamiento obviamente limita la capacidad de los estudiantes de tomar seriamente las luchas que dan significado a la política en el África contemporánea y que impulsan el proceso de cambio.

Además de las debilidades del marco de búsqueda de renta/neo-patrimonialista para comprender los modelos cambiantes de la política en África, las perspectivas que ha generado tampoco fueron de ayuda para

captar las complejidades del cambio en el continente. Relacionado con esto, el debate entre los afro-optimistas y los afro-pesimistas, caracterizado como está por un sinnúmero de subjetividades, ha tendido a ser perturbador, en la medida en que el progreso social es un proceso contradictorio caracterizado por reveses, empates y avances en un proceso que no es unilineal o unidireccional. La dialéctica de la descomposición y recomposición como un hecho de la sociedad humana ha sido descartada del debate afro-pesimista/afro-optimista, y los ideales en contra de los cuales se toman posturas –pesimistas u optimistas– acerca de las perspectivas para África, son en su mayor parte el producto de ilusiones que no se corresponden con ninguna experiencia histórica conocida. Cuando se abandonan tales ideales, una total disminución de los estándares introduce un realismo excesivo que es alentado de una manera que sugiere que no se puede esperar mucho más de África. Pero, de hecho, las personas en África también sueñan, tienen visiones de un mañana mejor y quieren mantener, para ellos y sus gobiernos, los estándares más altos de desempeño. Sólo cuando este simple hecho sea apreciado completamente podremos comenzar a abordar adecuadamente la política contemporánea africana con la dialéctica del cambio sin ser atrapados por la división afro-pesimistas/afro-optimistas.

Elementos para una interpretación alternativa del cambio político en África

En la búsqueda de marcos interpretativos alternativos para comprender los nuevos patrones de la política en África, es importante, como punto de partida, tener en mente que el cambio es un proceso continuo. El cambio tampoco es siempre radical –es más, en muchos casos es gradual, frecuentemente incompleto, ciertamente está muy lejos de ser total y algunas veces es incluso imperceptible aunque sin embargo esté sucediendo. Es precisamente a causa de la permanencia del cambio que gran parte de los procesos integrales a la política, la economía y la sociedad en todo el mundo constituyen piezas de un proceso en marcha, campos en los cuales –ya sea el manejo de la diversidad, la construcción del estado, la negociación de la ciudadanía, etc.– los mejores modelos disponibles o que corresponden al equilibrio social del momento siguen representando, en una perspectiva histórica, un asunto inconcluso.

Esta es la razón por la cual, donde sea que ocurra un cambio, los elementos de continuidad también abundan. El cambio se desenvuel-

ve con frecuencia en el seno de una forma u otra de continuidad. Las fuerzas que sirven como portadoras del cambio son las que hacen la historia, pero algunas veces pueden estar lo suficientemente inmersas en las tareas cotidianas o las demandas del momento como para no ser del todo conscientes de la naturaleza memorable de sus acciones u omisiones. En otras palabras, el cambio no siempre es el producto de un proyecto definido conscientemente e, incluso cuando un elemento de deliberación y planeamiento está involucrado, los resultados no son tan predecibles como puede imaginarse. Todo esto requiere una perspectiva y una metodología históricas capaces de localizar sucesos y episodios aislados en su ubicación adecuada en el flujo de un cúmulo de eventos. Únicamente un acercamiento de este tipo puede capacitarnos para entender completamente la significación del cambio que está ocurriendo y desarrollar un proceso basado en la comprensión de la historia. Como se indicó anteriormente, el proceso de cambio es, por definición, contradictorio; la evaluación del proceso no se beneficia con oscilaciones intelectuales que van desde el pesimismo al optimismo, y viceversa, de acuerdo a las presiones y contradicciones que se producen en diferentes momentos.

La política africana, como de hecho ocurre con la política en otros lugares del mundo, está en un estado permanente de evolución. La fase actual del proceso de cambio en la política del continente es por definición contradictoria y está lejos de ser unilineal o unidireccional. Efectivamente, considerando que se trata de un proceso de cambio que está ocurriendo en una época de masiva descomposición y recomposición de las relaciones sociales, puede argumentarse correctamente que el continente está en un estado de cambio continuo que es, al mismo tiempo, confuso y ordenado, frecuentemente una mezcla de ambos al mismo tiempo. El contexto inmediato del cambio que está teniendo lugar puede ser localizado en el colapso, a fines de la década del setenta y principios de la del ochenta, del marco de acumulación post-colonial sobre la base del cual varios actores dentro de la estructura política se constituyeron a sí mismos y/o fueron constituidos. Era un marco en el cual el estado asumió un papel de primera línea en los procesos socio-económicos y políticos clave de la estructura política; era también parte del contrato social sobre la base del cual fue construida la coalición nacionalista anticolonial que escoltó a los países africanos a la independencia. Además, fue crítico para la recomposición intensiva de las relaciones sociales y la política que incluyó la aceleración del proceso de formación y diferenciación de clases. El eslo-

gan ideológico que apuntaló el marco fue el de la construcción de la nación. Los gobiernos, por lo tanto, invirtieron fuertemente en la promoción de la unidad nacional, aunque en la mayoría de los casos las identidades etno-regionales se mantuvieron firmes y se superpusieron a las identidades de clase y religiosas.

Las razones para el colapso del modelo de acumulación post-colonial ya están bien establecidas en la literatura como para repetirlas aquí. Lo que es importante remarcar por ahora es que el colapso del marco produjo una ruptura que reclamaba una redefinición de las relaciones estado-sociedad, como también de las relaciones dentro de la sociedad y el estado mismos. La búsqueda de una definición comprensiva de las relaciones estaba atada inevitablemente a la competencia entre los diversos intereses en pugna por el reposicionamiento en el sistema político y por la lucha por el poder, las oportunidades y las ventajas. En esta lucha, todos los recursos que son críticos para la adquisición y retención del poder han sido movilizados, ya sea que estén basados en cuestiones de clase o simplemente étnicas, religiosas y regionales. La lucha también sirvió como el contexto para un inventario crítico, tal como se manifestó en las conferencias nacionales (soberanas) que fueron convocadas, los ejercicios de revisión constitucional que tuvieron lugar y los ejercicios de verdad y reconciliación que fueron lanzados.

Estas diferentes actividades dieron la ocasión para que los descontentos con el marco de acumulación post-colonial y sus políticas correspondientes se pusieran en escena abiertamente. Su resultado, casi uniformemente, comprendió el abandono formal de los sistemas políticos autoritarios, establecidos hasta el momento en la forma de un gobierno de partido único o militar, y/o de una diarquía cívico-militar. En lugar de los viejos sistemas de gobernabilidad política, los regímenes multipartidarios fueron presentados casi como el nuevo complemento de los ejercicios de liberalización económica asociados con los programas de ajuste estructural del FMI/BM que fueron introducidos al comienzo de la crisis del modelo de acumulación post-colonial.

Si la crisis del modelo post-colonial de acumulación se tradujo en una crisis del orden político establecido en la mayoría de los países africanos, la lucha por la preservación de los intereses se convirtió en un rasgo importante de la transición del autoritarismo político a la liberalización política, una lucha que se hizo más crítica para los actores sociales clave por el continuo contexto de crisis económicas

prolongadas y ajustes estructurales que apuntalaron la transición. También se emprendió un proceso de realineamiento de intereses, incluyendo la invención de nuevas identidades y alianzas. En este proceso, y en una clásica demostración de la dialéctica del cambio y la continuidad, los caudillos políticos y oligarcas militares de ayer se convirtieron en parte del movimiento del pluralismo político y la expansión del espacio público al establecer o tomar un rol activo en nuevos partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, las asociaciones religiosas que proliferaron y las numerosas redes etno-regionales que fueron reactivadas. De manera similar, los movimientos sociales populares, incluyendo los sindicatos, redescubrieron sus voces en el marco del proceso de liberalización política. Las políticas intergeneracionales que se multiplicaron alrededor del colapso del modelo post-colonial de acumulación y la profunda crisis socio-económica asociada con este impulsaron a varios grupos y asociaciones juveniles, que abiertamente reclamaban poder y recursos en el nombre de una generación más joven de africanos. Sus campañas fueron apoyadas por los cambios demográficos que habían ocurrido en África a favor de la generación más joven. Grupos de mujeres también se incorporaron en la política de construcción de voces y alianzas, en un intento por asegurarse una mejor representación en el nuevo sistema político en desarrollo. Dado que la vieja clase media que fue educada en el marco del modelo post-colonial de acumulación vio sus filas debilitadas y gradualmente entró en decadencia, una nueva clase media lanzada por las reformas de liberalización de mercado comenzó a surgir como parte de un proceso más amplio de recomposición y transformación social. En la política de realineamiento que se desató, ningún sector de la sociedad permaneció ileso, y la movilización masiva que fue emprendida por las fuerzas del cambio y los intereses creados que permanecían alrededor del *ancien régime* constituyeron el material de que estaban hechas las políticas de transición en la década del noventa. Ese período fue también, sobradamente, uno de los más excitantes en la política africana post-independencia, impulsando a algunos a sugerir, más bien de manera apresurada y prematura, que el continente estaba en trance de una segunda liberación.

En el curso de las políticas del cambio asociadas con el fin del modelo de desarrollo post-colonial y la búsqueda de un nuevo modelo, un nuevo equilibrio social parecía estar en preparación. Pero su surgimiento, en muchas partes de África, fue tanto tortuoso como conflicti-

vo, asumiendo en ocasiones dimensiones de violencia inimaginables. Esto puede explicarse, en parte, por la acrecentada incertidumbre que estaba asociada al proceso de transición, en tanto el proyecto de liberalización política nacía en el contexto de la crisis socio-económica más profunda de la historia contemporánea del continente. Este estado de incertidumbre fue acrecentado por una severa pérdida de confianza en las instituciones públicas del gobierno, especialmente en términos de su capacidad para responder a las necesidades ciudadanas básicas. En este sentido, no ayudaba el hecho de que el estado, que alguna vez jugara un rol esencial en la estructura política, estuviera debilitado, obstruido y reducido a una sombra de sí mismo gracias al antiestatismo unilateral del ajuste estructural del FMI/BM. Y sin embargo, en un contexto de declinación económica y ajuste estructural que había socavado y debilitado por igual a una amplia sección de grupos sociales cruzados, el estado, incluso en su situación de decadencia, seguía siendo un importante foco de atención en la articulación de estrategias de subsistencia, la (re)definición de intereses y la promoción de proyectos sociales alternativos. Esto era tan cierto para los grupos que estaban estrechamente ligados al modelo de desarrollo post-colonial –muchos de los cuales fueron duramente golpeados por el colapso del marco– así como para aquellos que estaban generalmente menos insertos en el desarrollismo liderado por el estado. También es cierto para los nuevos intereses emergentes surgidos del proceso de reforma del mercado. Es por esta razón que las políticas de transición han estado caracterizadas por una mezcla de resistencia, adaptación, construcción de alianzas y transformación.

La transición en la política africana también se está dando en un momento de expansión de los límites de la informalización. A causa de la prolongada crisis económica a la que fueron expuestos los países africanos, muchos procesos formales e instituciones declinaron y decayeron. Las actividades del sector informal fueron fomentadas por la adopción de múltiples modos de subsistencia por parte de los trabajadores pobres y la antigua clase media. La intensificación del proceso de urbanización también contribuyó con las presiones por la expansión del sector informal. La extensión de la cobertura y alcance del sector informal fue acompañada por la intensificación de posturas ambiguas, con todo lo que ello implicaba. Además, la reorganización social que aún se está dando en la mayoría de los países produce tanto un elemento *ad hoc* en las acciones de los grupos de interés como una rapidez inusual en el vuelco de las alianzas. Por estos motivos, las polí-

ticas transicionales no se han asociado con agudas divisiones ideológicas, incluso si la controversia por el poder ha sido intensa y una gama de cuestiones críticas centradas en la reestructuración del estado y las relaciones estado-sociedad está siendo articulada en el dominio público. Quizás la prosecución de múltiples modos de subsistencia dentro del contexto de un sector informal en expansión ha contribuido al surgimiento y/o renacimiento de redes sociales “tradicionales” y de un fervor religioso generalizado.

A modo de conclusión

En general, el proceso de transición ha registrado importantes cambios en la política africana que deberían ser reconocidos por su significación en la historia de la post-independencia africana. Entre estos cambios, quizás los más importantes sean la adopción, por la mayor parte de los jugadores clave, de un marco constitucional liberal multipartidario para el manejo de la competencia política, la expansión y pluralización del espacio público, la discusión abierta de estrategias para gobernar las diversidades nacionales, y el surgimiento prominente de actores no estatales. Pero estos cambios también han sido moderados por la profundización de las desigualdades socio-económicas existentes en la mayoría de los países, los continuos efectos provocados por la prolongada crisis económica en el continente, la disminución de oportunidades para el desarrollo social causada por el marco macro-económico deflacionario promovido por las instituciones financieras internacionales, el estancamiento de las economías nacionales, y la continua inhabilitación del estado como institución pública. Luego de que las inversiones realizadas por varios grupos en el proyecto de reforma democrática no produjeran los dividendos socio-económicos esperados, no debe sorprender que a lo largo de toda África la cuestión de la ciudadanía haya surgido quizás como el único tema importante alrededor del cual la lucha por el cambio se ha cristalizado. En el marco de esta amplia cuestión, se ha destacado el descontento juvenil. Pese a que el viejo modelo de acumulación post-colonial y el contrato social que estaba basado en él pueden haber causado su propio agotamiento, el nuevo modelo de desarrollo basado en el mercado, cuyo programa básico fue formulado según el modelo de ajuste estructural del FMI y el BM en medio de la oposición popular, sirve sin embargo como un marco aceptable o factible para la constitución de un nuevo contrato social. Dado el fracaso de dos décadas de

ajuste estructural para detener la declinación de las economías africanas (en efecto, el programa de ajuste se convirtió en parte integral de la dinámica de la crisis económica del continente), la cuestión que surge es la siguiente: ¿dicho ajuste estructural es capaz de ser la base para la construcción de un nuevo contrato social o el continente debe ahora, simplemente, estimar los costos de su ajuste defectuoso y desarrollar un marco alternativo para su desarrollo? Esta es una pregunta tanto de investigación como política, y es una cuestión a la cual académicos como Mkandawire se han dirigido recientemente a través de sus argumentos por un proyecto de democracia desarrollista como un marco para restablecer a África en el camino del crecimiento económico, que es también por definición socialmente inclusivo y democrático. Se debería alentar a los estudiantes a prestar mayor atención a esta cuestión a través de un esfuerzo teórico y empírico, en la esperanza de que dicho esfuerzo nos permita avanzar más allá del enredo en que se encuentran los Estudios Africanos.

Bibliografía

Abdullah, Ibrahim (ed.) 2003 *Between Democracy and Terror* (Dakar: CODESRIA).

Abdullah, Ibrahim and Bangura, Yusuf (eds.) 1997 "Africa Development" in *Youth Culture and Political Violence: The Sierra Leone Civil War* (Dakar: CODESRIA).

Bates, Robert 1981 *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (New Haven: Yale University Press).

Bayart, Jean-François 1993 *The State in Africa: The Politics of the Belly* (London: Longman).

Bayart, Jean-François et al. 1999 *The Criminalization of the State in Africa* (London: James Currey).

Bratton, Michael 1989 "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa" in *World Politics* (The Johns Hopkins University Press) Vol. XLI, N° 3, April.

Bratton, Michael and Van der Walle, Nicholas 1994 "Neo-patrimonial Regimes and Political Transitions in Africa" in *World Politics* (The Johns Hopkins University Press) Vol. 46.

Callaghy, Thomas 1984 *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective* (New York: Columbia University Press).

Carter Centre 1989a "Beyond Autocracy in Africa", mimeo.

Carter Centre 1989b "Perestroika without Glasnost", mimeo.

Chabal, Patrick (ed.) 1988 *Political Domination in Africa* (Cambridge: Cambridge University Press).

Chabal, Patrick and Daloz, Jean-Pascal 1999 *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (Oxford: James Currey).

Chazan, Naomi 1982 “The new politics of participation in tropical Africa” in *Comparative Politics* (Boulder, Colorado: Westview) Vol. 14, N° 2.

Chazan, Naomi 1983 *An Anatomy of Ghanaian Politics: Managing Political Recession 1969-1982* (Boulder: Westview).

Diamond, Larry 1994 “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation” in *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 3, July.

Ergas, Zaki (ed.) 1987 *African state in transition* (London: Macmillan).

Fardon, Richard and Furniss, Graham 2000 *African Broadcast Cultures: Radio in Transition* (Oxford: James Currey).

Hyden, Goran et al. (eds.) 2002 *Media and Democracy in Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet).

Jackson, Robert and Roseburg, Carl 1983 *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant* (Berkeley: University of California Press).

Kasfir, Nelson (ed.) 1984 *State and Class in Africa* (London: Frank Cass).

Mamdani, Mahmood 1996 *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press).

Mamdani, Mahmood 1999 “A Critique of the State and Civil Society Paradigm in African Studies” in Mamdani, Mahmood and Wamba-dia-Wamba, Ernest (eds.) *African Studies in Social Movements and Democracy* (Dakar: CODESRIA).

Mamdani, Mahmood 2001 *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism and the Genocide in Rwanda* (Princeton: Princeton University Press).

Mbembe, Achille 1992a “Provisional Notes on the Postcolony” in *Africa*, Vol. 62.

Mbembe, Achille 1992b “The Banality of Power and the Aesthetics of Vulgarity in the Postcolony” in *Public Culture* (Society for Transnational Cultural Studies/Duke University Press) N° 4.

Mkandawire, Thandika 1996 “African Studies: Paradigms, Problems and Prospects”, mimeo.

Mkandawire, Thandika 2002 “The Terrible Toll of Post-Colonial ‘Rebel Movements’ in Africa: Towards an Explanation of the Violence against the Peasantry” in *Journal of Modern African Studies* (Cambridge) Vol. 40, N° 2.

Mkandawire, Thandika and Olukoshi, Adebayo (eds.) 1995 *Between Liberalisation and Repression: The Politics of Structural Adjustment in Africa* (Dakar: CODESRIA).

Mkandawire, Thandika and Soludo, Charles 1999 *Our Continent, Our Future* (Trenton: CODESRIA/IDRC/AWP).

Mkandawire, Thandika and Soludo, Charles (eds.) 2003 *African Voices on Structural Adjustment* (Trenton: CODESRIA/IDRC/AWP).

Nelson, Joan (ed.) 1990 *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Third World* (Princeton: Princeton University Press).

Olukoshi, Adebayo (ed.) 1998 *The Politics of Opposition in Africa* (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet).

Reno, William 1995 *Corruption and State Politics in Sierra Leone* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rothschild, Donald and Chazan, Naomi (eds.) 1988 *The Precarious Balance: The State and Society in Africa* (Boulder: Westview).

Sesay, Amadu (ed.) 2003 *Civil Wars, Child Soldiers and Post-Conflict Peace-Building in West Africa* (Lagos: AFSTRAG).

Young, Crawford and Turner, Thomas 1985 *The Rise and Decline of the Zairian State* (Madison: University of Wisconsin Press).

Zeleza, Paul Tiyambe 1997 *Manufacturing African Studies and Crises* (Dakar: CODESRIA).

Musa Abutudu*

Seguridad humana en África: desafíos y perspectivas

Este es un momento crítico en la historia de los pueblos africanos. Si tuviera que sugerir una palabra para caracterizar la situación actual, sería "inseguridad"

R. Joseph

Introducción

La década del noventa fue testigo de cambios radicales en la naturaleza del conflicto alrededor del mundo. A la rápida caída de los conflictos entre los estados le correspondió, en dirección opuesta, un vertiginoso aumento de las disputas, los conflictos y las "emergencias" dentro de los estados (Leaning y Arie, 2000: 3). Se afirma que la nueva situación requiere, si no un cambio total del paradigma de seguridad dominante, al menos algunos ajustes fundamentales del mismo. Como asevera el Informe para el Desarrollo Humano de 1994, en la

* Oficial de Programas de la Asociación Africana de Ciencia Política (AAPS, por sus siglas en inglés), Pretoria, Sudáfrica. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Bening, Nigeria.

actual situación "necesitamos otra transición profunda en nuestra manera de pensar –desde la seguridad nuclear a la seguridad humana" (UNDP, 1994: 22).

La concepción tradicional de la seguridad está generalmente estructurada alrededor del estado –la defensa y preservación de su soberanía e integridad territorial. Las amenazas a la seguridad del estado son por lo tanto vistas como emanadas esencialmente de un ambiente externo hostil, definido en términos de otros estados que no reconocen otra autoridad más que la suya propia. En esta situación anárquica, contener tales amenazas dependió principalmente de la ayuda propia y el poder militar.

Fue este marco de seguridad el que sostuvo la Guerra Fría. Las alianzas militares, aglutinadas a lo largo de grandes líneas ideológicas, bifurcaron al mundo en una división Este-Oeste hacia la cual los países de África, Asia y América Latina fueron a menudo inducidos o incorporados a la fuerza. En África, el camino hacia la independencia estatal y el marco de políticas sociales y económicas post-coloniales se tornaron temas en los que los grandes poderes del sistema Este-Oeste desplegaron intereses permanentes dentro del contexto de un marco de seguridad esencialmente bipolar. De hecho, una dimensión a menudo necesaria en la negociación de la salida del amo colonial y la obtención del estatus de estado independiente fue algún tipo de tratado de seguridad con la potencia colonial saliente. Estos tratados tuvieron el efecto de "construir" tanto a los amigos externos de África como también a sus enemigos. Asimismo, esto significó estructurar las relaciones entre los países africanos dentro de la dinámica Este-Oeste, de tal manera que temas tales como los de cooperación intra-africana se estancaron en la lucha bipolar global por el poder. Al asimilar la problemática de seguridad de los estados africanos a la división Este-Oeste, se ejerció con frecuencia un oportuno control sobre diversas formas expresivas en las cuales los grupos nacionales y los individuos por fuera del estado buscaron ventilar sus quejas. Mientras que los regímenes africanos encontraron el marco adecuado para oprimir a sus oponentes, los regímenes que trataron de acatar lineamientos independientes también hallaron que su capacidad para mantener el poder era precaria.

A menudo, el efecto de esto fue el de implantar firmemente al nuevo estado dentro de la alianza de seguridad occidental. Dentro de este marco, cualquier especificidad o peculiaridad fue negada en base a las necesidades de seguridad de dichos países. La incorporación de

países africanos a las redes de seguridad Este-Oeste significó una asimilación automática a relaciones conflictivas entre países que casi no habían tenido ninguna base histórica ni material para tal antagonismo. Por otro lado, el desarrollo de interacciones amistosas entre los estados fue esencialmente congelado al interior de las alianzas.

Este paradigma de seguridad y su manifestación práctica durante la Guerra Fría significó que los problemas de seguridad del Este y el Oeste fueran asumidos y resueltos como la problemática de seguridad básica de los países de África. Las amenazas y riesgos que casi nunca les eran propios tuvieron implicancias decisivas en la política, la economía y la sociedad de esos países, cuyos territorios estuvieron a veces próximos a convertirse en campos de batalla. La represión estatal, las violaciones a los derechos y la inestabilidad política se tejieron intrincadamente alrededor de un marco de seguridad basado en la rivalidad geopolítica global.

En gran parte del África post-colonial, la concepción de seguridad como seguridad de estado adoptó la peculiar y estrecha acepción de seguridad del régimen, o de seguridad personal del gobernante, que a menudo se identificaba a sí mismo de manera creciente como personificando al estado. La oposición en la política doméstica y las críticas a las políticas públicas se convirtieron en "amenazas" a la "seguridad nacional". La mayoría de las veces, el resultado obtenido fue la represión institucionalizada de regiones, grupos y pueblos enteros. Las consecuencias de la concepción tradicional de la seguridad en África han sido, por lo tanto, más agudamente sentidas como una forma de represión interna que como represión a las hostilidades externas. Este es el sentido en el que "un concepto de seguridad basado en las relaciones interestatales" torna al estado mismo en "una fuente de inseguridad ciudadana" (Salih, 1999: 127; Abutudu, 2001). Así, "más que proveer seguridad para sus ciudadanos, los estados son frecuentemente los instrumentos que destruyen la seguridad de sus poblaciones" (Wilkin, 1999: 28).

Podría haber sido necesario el fin de la antigua Unión Soviética y de la Guerra Fría para traer las nuevas realidades a primer plano. Sin embargo, incluso en su apogeo, el supuesto de la seguridad dominante no permaneció indiscutido. Por ejemplo, la gran respuesta política de África y países del Sur culminó en la formación del movimiento no alineado. En relación con esto, y quizás en parte derivado de ello, estuvo el esfuerzo de los países de África, Asia y América Latina por reconceptualizar, basados en sus propias realidades, la contradic-

ción central en el sistema global en términos de las relaciones económicas ampliamente desiguales y explotadoras entre el Norte y el Sur, relaciones que eran vistas como fundamentalmente responsables de dar forma a las expectativas de vida en los países del Tercer Mundo. Este esfuerzo, que tuvo su apogeo en la década del setenta, podría ser visto como indicio de un paradigma de seguridad diferente, especialmente cuando se lo lee en conjunción con las opiniones que informan las tendencias ecónomicas y sociales del internacionalismo (el mecanismo ECOSOC de la ONU, por ejemplo) y con algunas de las producciones intelectuales que investigan la paz focalizadas en la violencia estructural (Galtung, 1974; Salmi, 1993). Estos mostraban que, si bien ciertas amenazas podrían no estar relacionadas con la guerra, de todos modos "resultaban en inseguridad humana a nivel individual" (Wanzala, 1996: 87).

El intento de redefinir el marco de las relaciones internacionales desde una perspectiva del Sur encontró una fuerte resistencia por parte de países del Norte, especialmente de su componente occidental. El resurgimiento de una globalización económica neoliberal, principalmente asociado con las administraciones de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, dio origen a una feroz embestida que lo empujó a la retaguardia de la política global. Esto no solamente resultó en la atrofia del debate Norte-Sur, sino también en la retirada de algunos países occidentales clave de ciertas organizaciones internacionales cuya filosofía social emergente se estimaba como demasiado embebida en ese discurso. Esto podría ser entendido como un esfuerzo consciente por revertir una tendencia que prometía centrar la seguridad en las vidas humanas y en su mejoramiento cualitativo. Sin embargo, la seguridad humana se atrincheró como un discurso principal en un período marcado también por la virtual hegemonía global de la agenda económica neoliberal.

No obstante, el fin de la Guerra Fría; la crisis económica en la mayoría de los países africanos desde la década del ochenta y la precipitada intromisión del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de programas de ajuste estructural que asistieron a estas crisis; la ola de "liberalización" política y democracias multipartidarias; varios casos de violencia y genocidio comunal, étnico y religioso; etc., se han combinado para forzar un análisis a nivel global, continental y nacional de las implicancias de una cantidad de plataformas, agendas y procesos para la seguridad humana en África. Esta es, por tanto, una muy general pero crítica exploración

(en el contexto de África) de las dimensiones de un concepto que promete tanto pero que todavía puede ser muy escurridizo y evasivo, no solamente en su alcance expansivo y en su enfoque de "abarcarlo todo", sino principalmente por la amenaza de quedar recluido, absorbido, por un paradigma al cual es presentado como alternativa por algunos de sus defensores.

El nexo entre seguridad y crisis económica en África

El proceso de liberalización política de las décadas del ochenta y noventa "abrió oportunidades para la gente" pero también "nuevas líneas divisorias" (CHS, 2003: 2). Definidas como líneas étnicas, raciales, religiosas, de género o de clase, ha sido una costumbre de las explicaciones convencionales verlas como la resurrección de viejas animosidades, pero a menudo perdiendo, desde esta perspectiva, la razón por la cual estos llamados antiguos odios tienen nuevo impulso en estos tiempos particulares. Algunos académicos han buscado explicarlos en el marco de las agudas privaciones causadas por la imposición de programas de ajuste estructural aplicados por el FMI y el BM. Las políticas de ajuste y las reformas neoliberales en general son tan severas en su impacto que han tendido a socavar la base del proyecto de estado-nación en el África post-colonial, agravando la debilidad del estado, engendrando una masiva hostilidad hacia él y socavando su legitimidad (Laasko y Olukoshi, 1996; Ake, 1996; Chossudovsky, 1997; 1999; Osaghae, 1998).

En tanto "los ajustes estructurales se convirtieron en una parte integral de la dinámica de la crisis en África" y complicaron de modo creciente "los problemas económicos del continente" (Laasko y Olukoshi, 1996: 19; Ake, 1996). Fuertes caídas en los estándares de vida y hambrunas masivas los sucedieron. La privatización, la desnacionalización y la desenfrenada confianza en las fuerzas del mercado redundaron invariablemente en la concentración de la riqueza en pocas manos, expandiendo a un ritmo acelerado el número de personas marginadas y excluidas. Como Ojo advirtió de manera perspicaz, "no existe mayor amenaza a la seguridad que ser excluido de las actividades económicas que sostienen la vida" (Ojo, 1999: 6). La Comisión de Seguridad Humana (CHS, por sus siglas en inglés) apoya esta posición aseverando que "la exclusión y la privación de comunidades enteras de los beneficios del desarrollo contribuyen naturalmente a las tensiones, la violencia y el conflicto en el interior de los países" (CHS, 2003: 5).

La agenda neoliberal ha puesto un importante acento en la necesidad de achicar el estado mientras se agranda la incumbencia del mercado. Es más, debe permitírsele al mercado desarrollar su trabajo sin obstáculos. Esto significó en la práctica el esfuerzo sistemático por revertir aquellos elementos del Estado de Bienestar que, en el África post-colonial, marcaron aspectos fundamentales del proyecto de construcción nacional. A lo largo de África, la suspensión de subsidios estatales a varios sectores productivos y sociales (educación, salud y agricultura) y las políticas de privatización, desnacionalización, achicamiento del sector público, etc., (todos elementos que formaron parte de los programas de ajuste estructurales) se han combinado para desatar una ola de amenazas que pueden no estar relacionadas con la guerra, pero socavan toda idea imaginable de una vida con sentido.

Más allá de esto, hay elementos razonables para sostener que el ambiente de escasez creado en pos de los programas de ajuste en África ha exacerbado la inseguridad de las personas, mediante la imposición masiva de la represión de estado sobre aquellos que protestan por su creciente miseria. Aun así, este contexto de privaciones podría a menudo elevar la competencia entre elites dominantes por recursos del estado en disminución, una situación que frecuentemente ha desatado violencia entre grupos, ya sean comunales, étnicos o religiosos, que son fácilmente movilizados tras sus "líderes". Situaciones como estas sugieren una relación entre el "genocidio económico", originado por los programas de ajuste estructural y la globalización (Chossudovsky, 1997), y la violencia étnica y comunal en África.

La opción de salida, ejercida cada vez más por los profesionales (fuga de cerebros), y el éxodo masivo de muchos otros, es una respuesta a la amenaza a la subsistencia. El éxodo de profesionales calificados agrava aún más la crisis, ya que las capacidades de ciertos servicios básicos declinan (es el caso, por ejemplo, de la salud pública). Algunos responden a la tremenda caída de los niveles de vida aumentando la intensidad de explotación del medio ambiente. La resultante sobreexplotación degrada el ambiente y agrava aún más la amenaza a la subsistencia. En algunos lugares de África, por ejemplo, el producto final ha sido la "dinámica letal entre la degradación ambiental y el conflicto violento", "el pueblo peleando contra el gobierno" y "comunidades peleando contra comunidades" (Ojo, 1999: 6). La marginalización, la privación y la exclusión proveen una oferta constante de pobres para ser reclutados como soldados para los señores de la guerra.

La seguridad y la vida humana

Casi una década atrás, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNPD, por sus siglas en inglés) afirmó acertadamente que "para la mayoría de las personas, un sentimiento de inseguridad se deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un evento mundial cataclísmico". La seguridad, para ellos, tiene que ver con la protección "ante las amenazas de enfermedades, hambre, desempleo, crimen, conflicto social, represión política y peligros ambientales" (UNPD, 1994: 22).

El concepto de seguridad humana toma a la seguridad desde el punto de vista de la vida humana. Su punto de partida es centrar sus preocupaciones sobre aquellas cuestiones que, desde la concepción tradicional de la seguridad nacional, no son consideradas como temas de seguridad, ya que no son vistas como posibles amenazas al estado. La seguridad humana asume que si dichas cuestiones amenazan vidas, o impiden que estas sean vividas de manera plena, deben ser consideradas materia de seguridad. De hecho, tienden a producir consecuencias que crean inestabilidad en el escenario público. Por lo tanto, incluso la propia seguridad del estado podría ser estrechamente vinculada con su capacidad para satisfacer las necesidades de seguridad de la gente. Es precisamente por esta razón que Jinadu señala que "el problema de la paz y la seguridad en África está ligado a la naturaleza y el carácter del estado moderno y su rol y posición en la sociedad nacional e internacional". La concepción amplia de la seguridad adoptada en este caso sitúa al estado en el rol de crear "el ambiente facilitador para la autorrealización y para el disfrute y sostenimiento del autodesarrollo y la autoactualización" (Jinadu, 2000: 3).

¿Cómo definimos entonces la seguridad humana? Se han ofrecido varias definiciones. El PNUD identifica dos aspectos principales del concepto. En primer lugar, significa "seguridad de amenazas crónicas como el hambre, la muerte y la represión". En su otra dimensión, "significa protección de disrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida cotidiana" (PNUD, 1994: 23).

De acuerdo con la CHS, la seguridad humana es definida por sus objetivos: proteger el núcleo vital de las vidas humanas de modos que incrementen las libertades y la plenitud humanas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas que son esenciales a la vida. Esto significa proteger a las personas de amenazas y situaciones críticas (severas) y omnipresentes (muy difundi-

das). Significa utilizar procesos que se construyan sobre la base de las fuerzas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en conjunto otorguen a las personas posibilidades de fortalecer su dignidad, sustento y supervivencia (CHS, 2003: 4).

Para el gobierno canadiense, la preocupación de la seguridad humana es la seguridad de las personas respecto de "ambas amenazas, las violentas y las no violentas" (Gobierno de Canadá, 1999: 5).

Esencialmente, el enfoque de la seguridad humana está centrado en la persona y la comunidad, y hace foco en las amenazas y condicionamientos a la seguridad de las personas que no son vistas normalmente como amenazas al estado. Tales amenazas o "peligros" incluirían varias formas de privaciones económicas, contaminación ambiental, y la prevalencia extendida de enfermedades infecciosas como el VIH/SIDA (CHS, 2003: 6) o no infecciosas como la malaria. El concepto necesariamente interroga al estado como una fuente, o potencial fuente, de opresión y privación, un probable productor o un colaborador de los "peligros" que componen las situaciones de amenaza que constituyen las condiciones de la inseguridad humana. Por lo tanto, el concepto también busca otorgar poderes a las personas en contra de las amenazas que atentan contra el logro de la calidad de vida en su entorno.

Queda claro, por lo que se expresa más arriba, que las cuestiones que conciernen a la seguridad humana cubren un amplio rango, quizás de aplicación universal. Sin embargo, esta es aún más crítica en África y el Sur en general, dado que los "peligros" para el bienestar individual y grupal que busca mejorar prevalecen en dichas áreas. Más aún, el concepto es dinámico, en la medida en que lo que varios grupos pueden considerar central para la obtención de calidad de vida puede, en ciertos aspectos, ser cultural y contextualmente específico. Por lo tanto, tiene como objetivo liberar, promover la libertad humana y otorgar poderes para aumentar la capacidad de elegir de las personas.

Existe un fuerte componente de desarrollo en el concepto de seguridad humana. Si la noción convencional de la seguridad se centra principalmente en el poderío militar para detener la agresión o contener a los estados adversarios, la seguridad humana descansa sobre la capacidad de las personas para mejorar cualitativamente sus vidas. Busca brindar protección contra los "peligros" que pueden amenazar la posibilidad de llevar una vida plena. Su objetivo es ser desarrollista en un sentido holístico, reconociendo que el mejoramiento cualitativo de

las vidas debe ser construido alrededor no solamente de la noción de las personas como productores y consumidores económicos, sino también como productores y consumidores culturales. Finalmente, la esencia desarrollista del concepto de seguridad humana es captada en su habilidad para sensibilizarnos y dirigir la atención hacia quienes están más "en desventaja en términos sociales", especialmente "mujeres y niños que son particularmente vulnerables a la violencia en sus formas directa, estructural y cultural" (Wanzala, 1996: 85).

A partir de estas tres definiciones, la seguridad humana puede ser desentrañada conceptualmente como una condición y a la vez como un proceso dinámico orientado a alcanzar un cierto estado de cosas. En tanto condición, está personificada por la libertad respecto de las amenazas omnipresentes a los derechos de las personas, su seguridad o sus medios de subsistencia. En tanto proceso dinámico, implica las medidas y políticas dirigidas a alcanzar el estado de existencia caracterizado por la libertad de extensas amenazas a los derechos, seguridad y medios de subsistencia de las personas. Como una condición, su carácter de abarcarlo todo se torna evidente. Esta cualidad abarcadora es resumida bajo las categorías de seguridad económica, seguridad alimenticia, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunal y seguridad política (UNDP, 1994: 24-33). Esta aparente inclusividad dificulta los esfuerzos para distinguir analíticamente la seguridad humana de conceptos tales como el desarrollo humano y los derechos humanos, una situación que da al término el carácter dudoso de aquel que puede "significar todo y nada" (Ogata, 2000). Sin embargo, esta relación también puede ser interpretada como una que ayuda a establecer la centralidad humana de la seguridad, y esclarece significativamente que los temas que definen a la seguridad de una persona común se relacionan concretamente con los asuntos de todos los días en los cuales se basan la supervivencia y una vida plena de sentido. La seguridad humana es, por lo tanto, una condición tipificada en el desarrollo humano sostenible y un marco de derechos grupales e individuales garantizados.

Es en la dimensión del proceso que las mayores contradicciones y desafíos a la seguridad humana en África son más críticamente visibles. Aquí, el factor más crucial yace en el ambiente político. En la mayoría de los países africanos, este ambiente ha sido dominado durante casi dos décadas por los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones de Bretton Woods. Las contradicciones y desafíos que esta política económica y social impone al proceso

son destacados en términos del funcionamiento de la agenda neoliberal en África, la liberalización política, los procesos de democratización en el continente, y la actual posición dominante de la política exterior estadounidense o la "guerra al terrorismo global".

Seguridad humana, globalización y agenda neoliberal en África

La seguridad humana como concepto tiene una historia que sugiere una tensión latente, si no obvia, con el economicismo neoliberal. La reemergencia de esta ideología como la principal plataforma de las reformas económicas contemporáneas llevadas a cabo globalmente también ha desencadenado consecuencias que se asocian con la creciente inseguridad humana en África.

Al focalizar el tema de la seguridad alrededor de las personas, es necesario prestar atención a ciertos elementos en la elaboración conceptual de la seguridad humana como posibles fuentes de ambigüedades en su operacionalización. Por ejemplo, términos como "libertad" o "ambiente posibilitador" pueden ser sugestivos de esfuerzos para sostener y proveer un fundamento al economicismo neoliberal. Está claro que, por ejemplo, tal como ha sido planteado anteriormente por la CHS, este marco es dado por hecho. No critica políticas que generan "privaciones y opresiones", ya que tales políticas sólo se transforman en amenazas o "peligros" cuando generan "privaciones y opresiones a largo plazo". La crisis de la deuda en África es un claro ejemplo. Nigeria tomó prestados 3 mil millones de dólares estadounidenses entre 1978 y 1983. Esa deuda ha pasado a ser de 32 mil millones en el año 2000, aun luego de que 10 mil millones fueran usados en los pagos de servicios de la misma en ese período. Pagar los servicios de esta deuda actualizada anualmente requiere casi la totalidad de la suma pedida originalmente.

Replicada en la gran mayoría de los países africanos en diferentes niveles, esta situación es una "amenaza" obvia a la capacidad de los estados africanos de utilizar recursos para luchar contra enfermedades devastadoras como la malaria y el VIH/SIDA en el continente, o crear significativos progresos en la erradicación del analfabetismo.

La ideología neoliberal constituye un serio impedimento para la provisión de redes de seguridad social en África. La manera en que la agenda neoliberal se ha desarrollado en varios países africanos sugiere una seria necesidad de cuestionarla en tanto impulso a la inseguri-

dad humana en el continente. Ya hemos dado cuenta de la relación entre la crisis económica, las reformas auspiciadas por el FMI/BM y los diferentes niveles de violencia política.

En Ruanda, el deterioro económico que siguió al colapso del mercado cafetero en 1987 y la imposición de las reformas del FMI/BM intensificaron las tensiones étnicas y aceleraron el proceso de colapso económico (Chossudovsky, 1997; 1999). El genocidio (étnico) ruandés de 1994 fue de hecho precedido por, y sus bases sentadas en, lo que Chossudovsky (1999) denominó "genocidio económico" en ese país.

En Somalía, un sistema económico basado en los intercambios entre pastores y pequeños agricultores, virtualmente autosuficiente en la producción de alimentos hasta finales de la década del setenta, fue desorganizado cuando los programas de reforma de Bretton Woods se introdujeron a principios de los ochenta. La devaluación periódica del *shilling* somalí, que vino como parte de este paquete en 1981, llevó a un alza de precios de los insumos agrícolas, pese a la caída del poder adquisitivo de los ciudadanos. La economía ganadera fue víctima de la privatización de la salud animal, la comercialización del agua y la negligente conservación de la tierra y el agua. Las exportaciones de ganado vacuno cayeron drásticamente, lo que causó un similar efecto en las ganancias derivadas del comercio internacional. La base del intercambio entre la agricultura de pastoreo y los minifundistas fue socavada; por su parte, la posibilidad de ganancia mediante el comercio internacional se desplomó al mismo tiempo que los esfuerzos por replegar al estado se desarrollaban a través de la reducción del 40% de la fuerza de trabajo del sector público (Chossudovsky, 1997; 1999).

Durante las últimas dos décadas, varias formas de violencia comunal y religiosa han sido las marcas características en muchos países africanos. Guerras civiles en Liberia, Sierra Leona, Somalía, Burundi, Ruanda, etc., han sido las expresiones más extremas de un proceso que ha visto a la crisis económica y a las reformas del FMI/BM lanzar al estado contra sus ciudadanos, y a las comunidades contra otras comunidades en guerras abiertas.

Seguridad, liberalización política y democratización

La liberalización y democratización del terreno político se han hecho sentir a lo largo del espectro político africano durante las últimas dos décadas. Por supuesto, esto se ha traducido de manera limitada en constituciones escritas, pluralidad de partidos políticos y elecciones

periódicas. Para un continente donde el dominio de partidos únicos y dictaduras militares era la norma en un pasado no muy lejano, esta transformación podría ser vista como revolucionaria. No hay duda de que la premisa de la gobernabilidad democrática ha sido un importante jalón de la seguridad humana, y que el marco institucional en que esta es predicada, ya sea a nivel nacional o internacional, asume que un sistema político que está fundado en la libre elección de la gente y responde a sus necesidades es un prerrequisito para la seguridad humana. De hecho, a nivel internacional, no estaría fuera de lugar decir que la relativa naturalidad con que la mayoría de los líderes africanos aceptó una nueva iniciativa de intervención y el mecanismo de control de pares de la Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés) le debe mucho a un emergente consenso sobre las normas en la esfera política, visible en el nivel doméstico a través de un amplio espectro de estados africanos.

Este amplio acuerdo se refiere a una idea, la idea de democracia: no a su práctica, no a su realidad, o menos aún a los "dividendos de la democracia", cuya ausencia se ha transformado en una importante fuente de desilusión masiva en muchos países africanos. Es un descontento que amenaza con socavar la idea misma. Muchos factores están en juego, pero nosotros apuntamos dos de los más críticos. Primero, la democracia, tal como ha sido tramada en muchos países africanos, tuvo la fuerte influencia del FMI/BM y otros financiadores por medio de la condicionalidad impuesta a través de los programas de ajuste estructural. Así, pese al consenso que surgió en torno a la idea, el régimen democrático fue constreñido desde el comienzo en sus políticas económicas y sociales. Su mandato generalmente descartaba las necesidades de los votantes en favor de implementar duras políticas de ajuste o, en el mejor de los casos, "crecimiento económico". En segundo término, la democracia se ha tipificado en África en un ritual de pluralidad de partidos políticos y elecciones periódicas. Pero la democracia liberal que supuestamente se originó de esto ha reducido la democracia a elecciones multipartidarias, que ya no son amenazantes para los déspotas africanos. Esta les provee respetabilidad internacional sin disminuir su absolutismo, su autoritarismo, su corrupción y su ineficacia. No necesita ocuparse de los problemas de los pobres tales como la pobreza, la ignorancia y las enfermedades, que los excluyen de la participación efectiva en las elecciones multipartidarias (Nnoli, 2003: 17-18).

En la medida en que la habilidad del estado para tratar temas de pobreza, analfabetismo y enfermedades declina, la consecuente des-

ilusión masiva crea problemas de legitimidad para los regímenes, que podrían tratar de mantenerse en el poder a través de la represión y el fraude electoral.

La seguridad humana y la "guerra contra el terror"

El punto de vista de la seguridad humana no se postula siempre necesariamente como una alternativa a la concepción tradicional de la seguridad. Podría incluso ser complementaria en un sentido progresivo si sus tópicos ayudan a crear un clima internacional que colabore con el proceso de deslegitimación de las guerras interestatales o transnacionales y los sufrimientos humanos relacionados con estas. Sin embargo, el mayor desafío es aprehender y anexar una preocupación global por la seguridad humana a las prioridades re-ordenadas de los grandes poderes en el mundo de la post Guerra Fría. Si bien los grandes poderes le dan un nuevo significado a la seguridad en el mundo de la post Guerra Fría (como seguridad respecto de actos terroristas), la liberación del concepto de seguridad respecto de las ataduras que lo ligaban a la Guerra Fría podría tener corta vida. Las rivalidades Este-Oeste podrían ser ahora reemplazadas por el llamado "choque de civilizaciones". La "guerra global contra el terror" podría llevar al tipo de presencia en el cual las políticas domésticas de muchos países africanos estarán una vez más dominadas por los líderes de la "guerra contra el terror" a la manera de la Guerra Fría. Esto es adecuadamente señalado por Joseph cuando opina que "una vez más, siguiendo el liderazgo de EE.UU., la seguridad global es definida, especialmente desde los atentados del 11-S, como seguridad respecto de actos de terrorismo. En el mundo post Guerra Fría, el anti-terrorismo ha reemplazado al anti-comunismo como la mayor preocupación de la política exterior norteamericana. En la misma forma en que antes de 1989 las relaciones con los países africanos eran determinadas por las rivalidades Este-Oeste, estarán ahora enormemente influenciadas por la lucha global contra grupos terroristas y gobiernos considerados directa o indirectamente vinculados a estos. Los productores de petróleo africanos ocupan un lugar central en esta nueva estrategia, en tanto los países industrializados buscan reducir su dependencia del petróleo de Medio Oriente" (Joseph, 2003: 11).

Esto concentrará la "ayuda" en la asistencia militar para luchar contra los "terroristas", lo cual, por ejemplo en el contexto del delta del Níger donde se produce el petróleo nigeriano, puede traducirse fácil-

mente en protestas de los habitantes locales en contra de la polución ambiental por parte de gigantes petroleros multinacionales, o demandas de participación en las ganancias derivadas del petróleo que obtiene el estado nigeriano.

El hecho de que este escenario se esté desarrollando en África se evidencia en dos de los principales programas de la política exterior de EE.UU. El primero es la negativa de EE.UU. a firmar el tratado de la Corte Penal Internacional de Justicia, el primer esfuerzo global genuino para impartir una perspectiva imparcial, no partidista, contra los crímenes de lesa humanidad. Al no optar por la jurisdicción de esta Corte, EE.UU. absuelve a sus ciudadanos de responsabilidades ante una autoridad global para crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en cualquier lugar del mundo donde su personal podría estar involucrado en operaciones militares. Se podría argumentar que existen algunos países que han desarrollado leyes y tradiciones domésticas para tratar temas de esta naturaleza, pero se debe señalar que las leyes nacionales vigentes pueden carecer de un punto de vista imparcial y, en cualquier caso, lo que probablemente surja como una invocación al patriotismo, al "interés nacional" y a la "seguridad nacional" quitaría invariablemente cualquier pretensión de imparcialidad en el manejo nacional de tales casos.

Pero EE.UU. ha ido más allá. Ha buscado enérgicamente cooptar a muchos países en África y otros lugares del mundo a fin de que renuncien a su jurisdicción para plantear demandas en cualquier corte internacional de justicia criminal en casos de crímenes que pudieran ser cometidos por personal estadounidense dentro de sus jurisdicciones nacionales. Algunas implicancias de este desarrollo para los países africanos y sus poblaciones apuntan a la provisión de una plataforma para el crecimiento de "amenazas" a la seguridad humana. Esto necesariamente significará el retorno a la concepción de seguridad que efectivamente subordina las preocupaciones de seguridad de los países africanos y de sus pueblos a la limitada insistencia en que la seguridad no debe ser sólo nacional y una función del poder económico-militar, sino que también debe ser obtenida por un país a expensa de otros. Finalmente, la acción norteamericana reformula un compromiso de "seguridad del régimen", siempre y cuando dichos regímenes se mantengan "amigables" para con los intereses de EE.UU., y sin consideraciones por los acuerdos conducentes a la seguridad humana inducidos por la euforia de la década del noventa. Estas "relaciones estrechas por razones estratégicas con regímenes

represivos" (Joseph, 2003: 11) constituirán una base más sobre la que el retroceso desde la seguridad humana a la seguridad del régimen (Baimu y Sturman, 2003) encuentra sustento en África.

Comentarios finales

Una importante ventaja del enfoque de la seguridad humana para los países de África es la manera en que este unifica la política doméstica con la política externa protegiendo las vidas de los individuos y asegurando las vidas de comunidades y grupos. Coloca en el centro no solamente el derecho a la vida sino a una vida decente y, al hacerlo, presiona a los gobiernos a cumplir algunos estándares mínimos en las relaciones con su pueblo. El respeto de estos estándares mínimos no es solamente parte del fundamento para la legitimidad interna; su violación podría ser la base para la intervención humanitaria externa. En África, donde el estado a menudo soporta acusaciones directas de violencia física contra la ciudadanía, es notable que la Unión Africana haya institucionalizado el derecho a intervenir en estados miembros no solamente en situaciones de tumulto o agresión externa, sino también en casos en que se están cometiendo "crímenes contra la humanidad". Este poder de intervención humanitaria multilateral es complementado por el mecanismo de control de pares de la NEPAD en el que una autoridad continental vigila a sus estados miembros, en lo que atañe a ciertos estándares mínimos de "buena gobernabilidad" y responsabilidad (*accountability*), incluyendo el acatamiento de los derechos humanos.

La adopción de estas iniciativas en África a nivel continental durante la pasada década está, quizás, mejor ejemplificada en la metamorfosis de la Organización de la Unidad Africana (OAU, por sus siglas en inglés) a la Unión Africana. Si la primera simbolizó el paradigma de seguridad convencional, la última indica una transición que reconoce los objetivos centrales de la seguridad humana. Al definir el rango de intervención externa en términos humanitarios, coloca la preservación de la vida de las personas en un pedestal que está por encima de la noción de soberanía nacional bajo ciertas circunstancias. La base multilateral de la intervención también implica el compromiso de los estados miembros a seguir un código de conducta en el trato hacia sus ciudadanos, cuyo incumplimiento demanda la condena y acción colectivas.

La noción de seguridad humana necesariamente indica que existen dimensiones de la vida de las personas que necesitan trascen-

der las leyes nacionales, o deberían estar sujetas a leyes según las cuales las autoridades nacionales no necesitan tener poderes finales de arbitrio. Esto es loable en varios aspectos, pero, como el presente trabajo trató de mostrar, el clima de la política económica y social que en la actualidad domina al continente es necesariamente antitético al logro de importantes dimensiones de los objetivos de la seguridad humana. Además, no existe garantía de que los gobiernos nacionales africanos o la comunidad internacional puedan responsabilizar a las grandes corporaciones multinacionales cuyas prácticas de producción tienen consecuencias que han probado ser negativas para el medio ambiente, la subsistencia de las personas y su bienestar físico. Existe también la "guerra al terror". Esta "guerra", tal como es definida y procesada con referencia a África y otros países del Sur (de un modo que constituye a la seguridad en términos de "interés nacional"), podría actuar para socavar el paradigma de seguridad centrado en los seres humanos.

Finalmente, a pesar de la democratización, el contexto del economicismo neoliberal en que esta es invariablemente ejercida, ha significado la virtual absolución del estado respecto de cualquier compromiso en la lucha contra la pobreza. Como esta responsabilidad recae de manera creciente sobre el instinto humanitario (de organizaciones no gubernamentales –ONGs– y la "sociedad civil"), la prosecución de una seguridad centrada en las personas en África y en cualquier otro lugar del Sur se encuentra limitada a la maquinaria incierta de la caridad, que, de todos modos, no responde a nadie.

Bibliografía

Abutudu, M. I. M. 2001 "Reflections on Early 21st Century Africa" in Adesida, O. and Oteh, A. (eds.) *African Voices, African Visions* (Uppsala: The Nordic African Institute).

Ake, C. 1996 *Democracy and Development in Africa* (Washington DC: The Brookings Institution).

Baimu, E. and Sturman, K. 2003 "Amendment to the African Union's Right to intervene: A shift from human security to regime security?" in *African Security Review* (Pretoria) Vol. 12, Nº 2.

Chossudovsky, M. 1997 *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms* (London/New Jersey: Zed Books).

Chossudovsky, M. 1999 "Human Security and Economic Genocide in Rwanda" in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).

Commission on Human Security (CHS) 2003 *Human Security Now: Protecting and Empowering People* (New York).

Galtung, J. 1974 “Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives” in Tandon, Y. et al. (eds.) *Horizons of African Diplomacy* (Nairobi: East African Literature Bureau).

Government of Canada 1999 *Human Security: Safety for People in a Changing World* (Ottawa: Department of Foreign Affairs and Trade).

Jinadu, L. A. 2000 “The dialectics of democracy, development peace and security in Africa” in Jinadu, L. A. (ed.) *The Political Economy of Peace and Security in Africa* (Harare: AAPS Books).

Joseph, R. 2003 “State, Governance and Insecurity in Africa” in *Democracy and Development: Journal of West African Affairs* (Lagos) Vol. 3, Nº 2.

Laakso, L. and Olukoshi, A. O. 1996 “The Crisis of the Post-Colonial Nation-State in Africa” in Olukoshi, A. O. and Laakso, L. (eds.) *Challenges to the Nation-State Project in Africa: Uppsala, Nordiskainstitutet and IDS* (University of Helsinki).

Leaning, J. and Arie, S. 2000 *Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition*. In <http://www.certi.org/publications/policy%20security-4.htm>.

Nnoli, O. 2003 “Globalization and African Political Science”. Ponencia presentada en el 19º Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Durban, Sudáfrica, 29 de junio-4 de julio, mimeo.

Ogata, S. 2000 “Enabling People to live in Security”. Discurso en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, Tokio, 28 de julio, mimeo.

Ojo, O. 1999 “Economic Underpinnings of Security in Africa”, mimeo.

Osaghae, E. E. 1998 *Structural Adjustment, Civil Society and National Cohesion in Africa* (Harare: AAPS Books) Occasional Paper Series, Vol. 2, Nº 2.

Salih, M. A. M. 1999 “The Horn of Africa: Security in the New World Order” in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).

Salmi, J. 1993 *Violence and Democratic Society: New Approaches to Human Rights* (London: Zed Books).

Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) 1999 *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/London: Lynn Rienner).

UNDP 1994 *Human Development Report 1994* (New York: Oxford University Press).

Wanzala, W. L. 1996 “Emancipating Security and Development for Equity and Social Justice” in Mandaza, I. (ed.) *Peace and Security in Southern Africa* (Harare: SAPES Trust).

Wilkin, P. 1999 “Human Security and Class in a Global Economy” in Thomas, C. and Wilkin, P. (eds.) *Globalization, Human Security and the African Experience* (Boulder/ London: Lynn Rienner).

José Seoane*, Emilio Taddei**
y Clara Algranati***

Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina[1]

Neoliberalismo y conflicto social

Los años noventa abrieron paso a una renovada mundialización capitalista en su forma neoliberal cuyo impacto en América Latina ha sido por demás notorio y profundo. Prolongando un proceso iniciado en las décadas anteriores, auspiciado ahora por el llamado Consenso de Washington, la adopción de las políticas neoliberales hubo de generalizarse en toda la región para asumir una nueva radicalidad. Los gobiernos de Carlos Menem (Argentina), Alberto Fujimori (Perú), Salinas de Gortari (México), Collor de Mello y luego Fernando H.

* Coordinador del Observatorio Social de América Latina (OSAL) del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Coordinador Académico del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

*** Integrante del Equipo de Coordinación del OSAL-CLACSO.

1 Agradecemos especialmente los comentarios de Ivana Brighenti y Miguel Ángel Djanikian en la revisión del texto.

Cardoso (Brasil), resultaron algunas de sus más conocidas encarnaciones presidenciales. Las profundas y regresivas consecuencias en términos sociales y democráticos que la aplicación de estas políticas supuso (de las cuales la pauperización de masas es una de sus expresiones más trágicas) fueron el resultado de las agudas transformaciones estructurales que modificaron la geografía societal de los capitalismos latinoamericanos en el marco del nuevo orden que parecía imponer la llamada "globalización neoliberal"[2].

La aplicación de estas políticas enfrentó ciertamente numerosas resistencias y protestas en la región. Valga mencionar que en la primera mitad de la década del noventa dos presidentes latinoamericanos (Collor de Mello en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela) debieron abandonar de manera "imprevista" sus cargos como resultado, entre otras cuestiones, del creciente malestar y repudio social. Sin embargo, en el contexto regional, las resistencias a la aplicación del recetario neoliberal en esos años presentaron una configuración mucho más fragmentada en términos sociales y más localizada en términos sectoriales y territoriales que las precedentes, al tiempo que en la mayoría de los casos resultaron incapaces de obstaculizar la implementación de dichas políticas. En el terreno de las disciplinas sociales, este proceso, mediado por la hegemonía conquistada por el pensamiento único y sus formulaciones sobre "el fin de la historia", significó el desplazamiento de la problemática del conflicto y de los movimientos sociales del espacio relativamente central que la misma había tenido en las décadas pasadas –aunque desde perspectivas diferentes– a un lugar casi marginal y empobrecido.

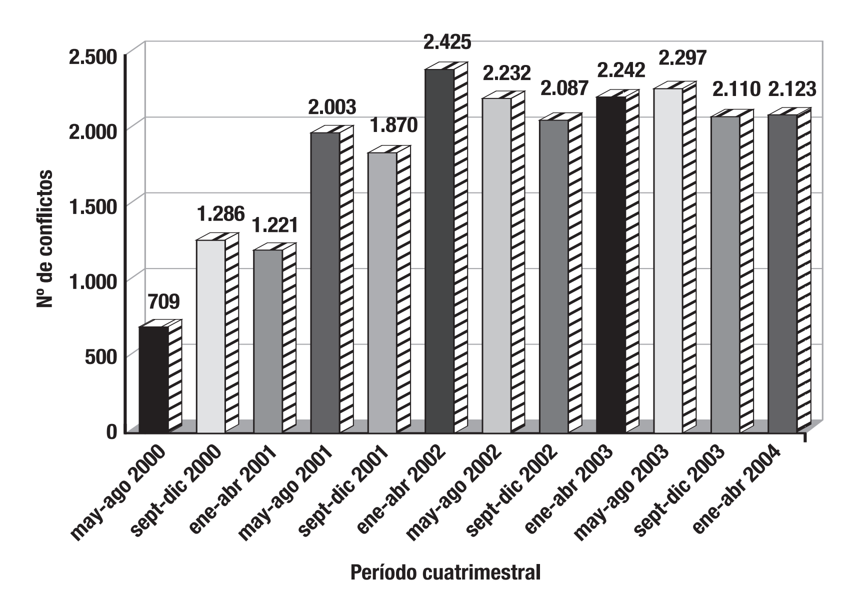
Sin embargo, hacia el final de dicha década, la realidad social latinoamericana aparece nuevamente signada por el incremento sostenido de la conflictividad social. La continuidad de este proceso puede apreciarse en el relevamiento realizado por el Observatorio Social de América Latina (OSAL-CLACSO) para 19 países de la región latinoamericana (ver Gráfico 1) que muestra, para el período que va de mayo-agosto de 2000 a igual cuatrimestre de 2002, un crecimiento de los hechos de conflicto relevados del orden de más del 180%. Por la magnitud regional que alcanza (más allá de las excepciones y diferencias

---

2 No tenemos posibilidad, en este caso, de desarrollar esta cuestión. Sobre la evolución de la pobreza y el desempleo en América Latina pueden consultarse los informes sobre Desarrollo Humano del PNUD (2002) y de la CEPAL (2002). Sobre las consecuencias en relación con la democracia, ver Boron (2003a). Sobre las transformaciones estructurales del capitalismo latinoamericano ver, entre otros, Quijano (2004) y Fiori (2001).

nacionales), por las características que presenta, y por su perdurabilidad, este incremento de la conflictividad social da cuenta de la aparición de un nuevo ciclo de protesta social que, inscribiéndose en el campo de fuerzas resultante de las regresivas transformaciones estructurales forjadas por la implantación del neoliberalismo en nuestros países, emerge en contestación a estas.

Gráfico 1
Evolución de la conflictividad social en América Latina
Mayo de 2000/abril de 2004



Fuente: elaboración del Observatorio Social de América Latina (OSAL) en base a un relevamiento.

En algunos casos se ha señalado como acontecimiento emblemático del despertar de este ciclo al levantamiento zapatista de principios de 1994. Dicha referencia resulta significativa en la medida en que, desde diferentes puntos de vista, la revuelta de los indígenas chiapanecos presenta algunos de los elementos que distinguen a los movimientos sociales que habrán de caracterizar la realidad político-social de la región en los últimos años. En este sentido, el impacto nacional e internacional del levantamiento zapatista habrá de dar cuenta de la emergencia de movimientos de origen rural constituidos a partir de su identidad indígena, de la demanda democrática de los derechos colectivos de estos

pueblos –que en su reivindicación de autonomía cuestiona las bases constitutivas del estado-nación–, del reclamo de una democratización radical de la gestión político-estatal, así como de la convocatoria a convergencias continentales y globales. Más allá de la especificidad de las referencias que acompañan y caracterizan al zapatismo, su emergencia alumbra, en un sentido más general, algunas de las particularidades que parecen distinguir a la mayoría de los movimientos populares que ocupan el escenario cada vez más intenso de la conflictividad social en la región, tanto por sus características organizativas como por sus formas de lucha, sus inscripciones identitarias, sus conceptualizaciones de la acción colectiva, y sus entendimientos en relación al poder, la política y el estado. No se trata solamente entonces del inicio de un nuevo ciclo de protestas sociales, sino también de que el mismo aparece encarnado en sujetos colectivos con características particulares y diferentes de aquellos que habían ocupado la escena pública en el pasado. Por otra parte, estas experiencias y el incremento de la protesta social en América Latina habrán de desarrollarse de manera casi simultánea al crecimiento del conflicto en otras regiones del planeta, en un proceso que signará la constitución de un espacio de convergencia internacional en oposición a la mundialización neoliberal, aquello que los medios de comunicación masivos han bautizado como movimiento "antiglobalización" o "globalifóbico" y que, siendo más precisos, puede llamarse movimiento "altermundialista".

Por último, vale señalar que este crecimiento de la protesta social y la emergencia y consolidación de nuevos movimientos sociales y populares convergieron en diferentes procesos de confrontación social que, alcanzando una amplia significación nacional, conllevaron en los últimos años, en algunos casos, la caída de gobiernos, la apertura de profundas crisis políticas o el fracaso de iniciativas de carácter neoliberal. En este sentido, la "Guerra del Gas" en Bolivia (2003), que culmina con la renuncia del gobierno del presidente Sánchez de Lozada y la apertura de una transición aún en curso, aparece inscripta en este proceso de movilización societal que se inicia con la "Guerra del Agua" en Cochabamba (2000), expresándose también en las luchas del movimiento cocalero de la región del Chapare y del movimiento indígena en el Altiplano. Asimismo, el levantamiento indígena en Ecuador (2000), que culmina con la caída del gobierno de Jamil Mahuad, marcará la consolidación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en el escenario de la contestación social a las políticas neoliberales en dicho país.

Por otra parte, la emergencia y extensión del movimiento de trabajadores desocupados en Argentina y las protestas de los trabajadores del sector público en la segunda mitad de la década del noventa convergerán con la movilización de amplios sectores urbanos de capas medias para desencadenar la renuncia del gobierno del presidente de la Rúa en los finales de 2001. En el caso de Brasil vale resaltar la constitución de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT, 1983) y del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST, 1984) que protagonizaron la contestación a las políticas neoliberales y estuvieron en la base del triunfo electoral de la candidatura presidencial de Lula da Silva (2002). En la misma dirección, las movilizaciones campesinas en Paraguay, que habrían de jugar un rol importante en la caída del presidente Cubas Grau (1999), se prolongarán en la confrontación con las políticas neoliberales impulsadas por los gobiernos posteriores; así como las intensas protestas sociales en Perú (particularmente la experiencia de los Frentes Cívicos regionales), que signarán el fin del régimen de Fujimori (2000), habrán de continuarse en las resistencias a las políticas privatistas impulsadas por el gobierno del presidente Toledo (2002-2003).

Fue precisamente en base a la importancia de estos procesos que, a inicios de 2000, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) decidió crear el programa Observatorio Social de América Latina (OSAL) con el objetivo de promover el seguimiento de la conflictividad social y los estudios sobre los movimientos sociales, así como el intercambio y debate regional sobre estas temáticas. Durante estos más de cuatro años, la labor desarrollada por el OSAL fructificó en la realización de una cronología de los hechos de conflicto social para 19 países del continente así como en la elaboración de una publicación cuatrimestral que –con la participación de numerosos investigadores latinoamericanos– ha abordado el análisis y la reflexión colectiva alrededor de las principales protestas y movimientos sociales destacados en la escena regional a lo largo de estos últimos años. Las principales conclusiones y señalamientos que se desprenden de esta prolongada tarea alimentan la presente contribución.

En este sentido, el objetivo inicial de este artículo consistirá en ofrecer una aproximación a la configuración particular que caracteriza a este ciclo de protestas y a los movimientos populares que lo protagonizan. En la primera parte del mismo intentamos abordar esta cuestión a partir de una descripción general que presenta la conflictividad social reciente en la región, sus características más sobresalien-

tes y los sujetos que la encarnan, para concluir en el señalamiento de algunos elementos que parecen distinguir la experiencia y acción de los movimientos sociales más destacados. Un análisis más profundo de los mismos alienta el trabajo de la segunda parte del artículo.

El escenario contemporáneo de la protesta social en América Latina

Hemos señalado ya que el nuevo ciclo de protestas que cobra impulso hacia fines de la década del noventa y los movimientos sociales que lo protagonizan presentan características distintivas que los diferencian de aquellos de los años sesenta y setenta. El primer hecho evidente nos indica que la mayoría de las organizaciones sociales que promueven estas protestas han surgido o sido refundadas en las dos últimas décadas. Pero no se trata sólo de una cuestión que remite exclusivamente a la vida o historia organizacional de estos movimientos, sino particularmente a la configuración que estos asumen y que los distingue incluso del mapa de la conflictividad social que caracterizó a los años ochenta y principios de los noventa.

En este sentido, si hasta, por lo menos, fines de la década del ochenta el conflicto asalariado keynesiano-fordista (y particularmente el conflicto industrial) constituyó uno de los ejes destacados de la conflictividad social en la región, siendo además la forma de organización sindical el modelo que signó –de una u otra manera– la nervadura organizativa de la mayoría de los movimientos sociales urbanos y rurales, y que a la vez cumplió un destacado papel en la articulación político-societal de las demandas particulares de los sujetos colectivos, las transformaciones estructurales que el neoliberalismo impuso sobre todos los órdenes de la vida social (y en particular en la economía y el mercado de trabajo bajo los procesos de desindustrialización y financiarización económica) habrán de poner en crisis dicha matriz de la acción colectiva y debilitarán (aunque no habrán de eliminar) el peso de los sindicatos de asalariados como sujetos privilegiados del conflicto. Por contrapartida, resultado del proceso de concentración del ingreso, la riqueza y los recursos naturales que signa a las políticas neoliberales, nuevos movimientos sociales de base territorial tanto en el mundo rural como también en el espacio urbano han emergido en el escenario latinoamericano, constituyéndose en algunos casos, por ejemplo, en relación a su identidad étnico-cultural (los movimientos indígenas) o en referencia a su carencia (los llamados

"movimientos sin", por ejemplo los sin tierra, sin techo o sin trabajo) o en relación a su hábitat de vida compartido (por ejemplo los movimientos de pobladores).

Así pues, el modelo de reprimarización económica y la centralidad que en este contexto asumen los procesos de reestructuración agraria tienen como contrapartida la emergencia de destacados movimientos de origen rural. En la misma dirección opera también la privatización y explotación intensiva de los recursos naturales que conmueve y trastoca la vida de numerosas comunidades rurales. Este es sin duda uno de los elementos distintivos de la nueva fase que analizamos y que cristaliza particularmente en el protagonismo de los movimientos indígenas, especialmente en Ecuador, México y Bolivia. Estos movimientos alcanzan una importante influencia a nivel nacional e internacional que trasciende las reivindicaciones sectoriales para llegar a cuestionar tanto la política económica neoliberal y la legitimidad política de los gobiernos que la impulsan así como la forma constitutiva del estado-nación en América Latina. En este sentido, por ejemplo en el caso ecuatoriano, el movimiento indígena ha pugnado por el reconocimiento de un proyecto político que, reflejado en la reivindicación de un estado plurinacional, busca garantizar el autogobierno de las diferentes nacionalidades indígenas. Bajo una reivindicación de la autonomía aún más radical, la experiencia del movimiento zapatista reclama el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas que, cristalizados parcialmente en los llamados Acuerdos de San Andrés (1995), habrán de inspirar la "caravana por la dignidad" que recorrerá buena parte de México en los primeros meses de 2001 en reclamo de su cumplimiento. A este breve señalamiento debe sumarse la acción de los movimientos indígenas del Altiplano boliviano (y también, aunque en menor medida, del lado peruano) así como los llamados "movimientos cocaleros" protagonizados por los campesinos aymaras del Chapare y la región de los Yungas en Bolivia y en el sur de Perú contra la política de erradicación del cultivo de la hoja de coca que encarna las exigencias del gobierno norteamericano. La prolongada acción de los pueblos mapuches del sur chileno (particularmente corporeizada en la llamada Coordinadora Arauco-Malleco) contra la apropiación de sus tierras y la sobreexplotación de los recursos naturales, así como en el Valle del Cauca colombiano, son otros destacados ejemplos de este tipo de luchas que parecen desplegarse en toda la región latinoamericana. Vale destacar también el impulso que cobra a partir de 2002 la oposición de los pueblos origi-

narios de Mesoamérica contra el Plan Puebla Panamá, destinado a acelerar la penetración del capital y las inversiones transnacionales en Centroamérica.

La aparición y consolidación de estos movimientos indígenas en la escena político-social de la región va acompañada también por la emergencia de numerosos movimientos campesinos que alcanzan una significativa presencia tanto a nivel nacional como regional. En este sentido se destaca la experiencia del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) brasileño. Las sostenidas ocupaciones de tierra y de edificios públicos en demanda de una reforma agraria progresiva e integral, sus acciones contra la difusión del modelo de agricultura transgénica y el desarrollo de los llamados "asentamientos", han transformado al MST en uno de los movimientos sociales de mayor relevancia política en la región. Su experiencia ejemplifica un proceso de creciente movilización y organización de los sectores rurales a nivel regional que toma cuerpo en la difusión de movimientos sin tierra en otros países latinoamericanos (por ejemplo, en Bolivia y Paraguay) y en la intensificación de las luchas campesinas en México, Paraguay y Centroamérica, así como en su capacidad de convocar también a los pequeños productores castigados por las políticas de liberalización del sector agrícola llevadas adelante bajo la promoción de los acuerdos de libre comercio. En la misma dirección vale señalar también el crecimiento de las protestas y los procesos de convergencia experimentados en el campo contra las consecuencias económicas y sociales que provocan en estos sectores la caída de los precios internacionales de numerosos productos agrícolas, las políticas crediticias draconianas y las barreras arancelarias vigentes para este tipo de productos en los países industrializados.

Por otra parte, en el espacio urbano, los efectos estructurales del desempleo acarreados por las políticas neoliberales han significado –fundamentalmente en países del Cono Sur– la aparición y consolidación de movimientos de trabajadores desocupados. Argentina aparece en ese sentido como el caso más emblemático de este fenómeno, donde estos movimientos que reciben el nombre de piqueteros[3] ocupan –principalmente a partir de 1999– un lugar central en el escenario de la protesta antineoliberal y en la aceleración de la crisis político-social que desembocó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa en diciembre de 2001.

3 Los piquetes son bloqueos de calles o rutas, generalmente por un extenso período.

Por otro lado, las ciudades latinoamericanas se han visto sometidas a profundos procesos de reconfiguración espacial y social por el impacto de las políticas liberales. Los procesos de "descentralización municipal" instrumentados al calor de los ajustes fiscales (con el objetivo de "aliviar" la responsabilidad de los gobiernos centrales de transferir recursos a las administraciones locales) han tenido enormes consecuencias en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades. Los procesos de fragmentación y dualización del espacio urbano, abandono de los espacios públicos, deterioro de los servicios y difusión de la violencia son sólo algunas de las consecuencias más visibles de esta profunda transformación socio-espacial que tuvo lugar en las ciudades de la región. Los conflictos urbanos recientes parecen dar cuenta de esta multiplicidad de problemáticas derivadas de la polarización social impulsada por el neoliberalismo. Las luchas por el acceso a la vivienda (movimientos sin techo), por el mejoramiento de los servicios públicos y contra el alza de tarifas de los mismos, por la defensa de la escuela pública, y contra las políticas de descentralización, presentan también, en numerosos casos, la confluencia de diversos sectores sociales. El flagelo ocasionado por las catástrofes naturales (terremotos, ciclones, inundaciones), agudizado por el creciente impacto ecológico del desarrollo capitalista actual, así como el abandono de las poblaciones urbanas frente a la necesidad de ayuda oficial e inversión en infraestructura, explican las numerosas movilizaciones en reclamo de asistencia de los gobiernos locales y nacionales.

La importancia alcanzada por estos movimientos de base territorial que reseñamos brevemente, sin embargo, está lejos de significar la desaparición del conflicto de los trabajadores asalariados urbanos. No solamente porque en muchos de estos movimientos puede distinguirse la presencia de trabajadores en las difusas y heterogéneas formas que esta categoría asume bajo el neoliberalismo, que resulta en procesos de "reidentificación en términos no vinculados a la relación entre capital y trabajo, sino en otros muy distintos, entre los cuales los criterios de 'pobreza' y 'etnicidad', de oficios y de actividades 'informales' y de comunidades primarias son, probablemente, los más frecuentes" (Quijano, 2004). La constatación que resulta del seguimiento de los conflictos sociales en América Latina realizado por el OSAL es que el mundo del trabajo, y particularmente en el espacio urbano, lejos de ser un sujeto secundario de la práctica reivindicativa, ocupa un lugar destacado en el mapa de la protesta social, representando más de un tercio de los conflictos relevados a lo largo del período que va desde

mayo de 2000 a diciembre de 2003. Sin embargo, este peso cuantitativo en el registro de las protestas contrasta con las dificultades que las mismas (y las organizaciones sindicales que las impulsan) tienen para trascender su carácter sectorial y alcanzar una dimensión nacional, y señala una redefinición en favor de un significativo protagonismo de los trabajadores del sector público que corporeizan alrededor de tres cuartos del total de estas protestas[4].

Estas luchas de los asalariados públicos se despliegan frente a las reiteradas políticas de reforma y privatización alentadas por las políticas neoliberales, en particular como resultado de la puesta en práctica de paquetes de ajuste fiscal exigidos y negociados por los gobiernos con los organismos internacionales. En este sector guarda particular relevancia la dinámica de los maestros y profesores cuyas reivindicaciones refieren fundamentalmente al aumento salarial, el pago de sueldos pendientes, el incremento del presupuesto educativo, el rechazo de las propuestas de reforma educativa (en particular, a la flexibilización de las condiciones laborales). En algunos países, las acciones que resultan de la oposición a la privatización de la educación pública permiten la convergencia con sectores estudiantiles (en el ámbito universitario) así como con otros sectores (padres de alumnos, por ejemplo) que, apoyando los reclamos docentes y participando en la defensa de la educación pública, parecen señalar la aparición de la forma "comunidad educativa" en el desarrollo de estos conflictos (*OSAL*, 2003).

Cabe señalar también la intensa práctica reivindicativa de los empleados administrativos que se movilizan en contra de despidos, por aumentos salariales o haberes adeudados y contra la reforma del estado. También en el sector público, vale remarcar los conflictos protagonizados por los trabajadores de la salud en numerosos países por reclamos salariales, por incremento de presupuesto destinado al hospital público y al sistema sanitario en general, y por la mejora de las condiciones de trabajo. Es interesante destacar que las formas de protesta en el sector mencionado adoptan recurrentemente la modalidad de paros prolongados –incluso por tiempo indeterminado– y se articulan tanto en la forma de huelgas nacionales y regionales convocadas por las centrales sindicales (en casi todos los países se registran de modo recurrente) como en procesos de movilización callejera. En el

4 Por ejemplo, para el año 2003, los conflictos protagonizados por los trabajadores del sector público, según los registros suministrados por el OSAL, representan un 76% del total de protestas de los trabajadores ocupados.

mismo sentido vale también destacar los conflictos contra la privatización de empresas públicas.

Pero si la ola privatizadora de "primera generación" emprendida a inicios de los noventa por algunos gobiernos de la región se caracterizó por una resistencia social liderada fundamentalmente por los sindicatos y los trabajadores de los sectores implicados, las luchas contra las privatizaciones de "segunda generación" aparecen en algunos casos como un momento de agregación social de la protesta que se pone de manifiesto a través de la emergencia de espacios de convergencia político-social de carácter amplio. En el primero de los casos, donde estas protestas quedaron restringidas a los trabajadores y no pudieron conformar frentes sociales más amplios que trascendieran las reivindicaciones particulares, las mismas fueron en general derrotadas. Circunscripto el conflicto a los empleados de dichas empresas, luego de la privatización buena parte de los mismos fueron licenciados y pasaron a engrosar las filas de desocupados. El nuevo ciclo de protestas sociales que analizamos parece mostrar, por el contrario, un cambio en relación a esta cuestión. Algunos ejemplos recientes, como las protestas impulsadas por el Frente Cívico de Arequipa, en el sur del Perú, contra la venta de las empresas públicas del servicio eléctrico (2002), y por el Congreso Democrático del Pueblo en Paraguay por la derogación de la ley que habilitaba la privatización de empresas del estado (2002), sirven para ilustrar la amplia convergencia de sectores sociales en coordinadoras contra las privatizaciones (federaciones campesinas, sindicatos, estudiantes, ONGs y partidos políticos) cuyas luchas resultan provisoriamente exitosas y obligan a los gobiernos a dar marcha atrás en sus intenciones privatistas[5]. Este tipo de protestas asumen a menudo una marcada radicalidad en sus formas (levantamientos urbanos, cortes prolongados de ruta, toma y ocupación de instalaciones de las empresas), que parece acompañar una tendencia confrontativa de las acciones que caracteriza al actual ciclo de protestas que atraviesa la región. Por otra parte, la denuncia contra la corrupción y la demanda de mayor participación democrática y transparencia en la vida política local han impulsado a los pobladores de las ciudades a manifestar su des-

5 Sin duda el antecedente más importante de este tipo de protestas es la llamada "Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia (2000), que frustró el intento de concesionar y privatizar el servicio de agua potable en dicha ciudad a un consorcio internacional encabezado por la empresa Bechtel.

contento promoviendo también procesos de convergencia multisectorial bajo la forma de puebladas o de movilizaciones comunitarias.

Si en décadas pasadas la participación y movilización juvenil en América Latina se canalizó en gran medida a través de la fuerte presencia del movimiento estudiantil universitario, la protesta de los jóvenes parece adoptar nuevas formas y canales de expresión. El descenso en los niveles de escolarización, resultante de los efectos combinados del proceso de privatización educativa y de la concentración del ingreso y el crecimiento de la pobreza, quizás permita explicar, entre otras causas, la pérdida de peso relativo de los movimientos estudiantiles. Si bien los estudiantes constituyen aún un sector dinámico en el escenario de la conflictividad social, inclusive activamente involucrados en protestas multisectoriales que traspasan las reivindicaciones educativas, la expresión del descontento juvenil se canaliza también a través de un activo involucramiento en los movimientos de desocupados, de jóvenes de las *favelas* en Brasil, en corrientes y colectivos culturales alternativos de diversa índole, en movimientos de derechos humanos, en las protestas indígenas y campesinas y en colectivos sindicales de trabajadores jóvenes precarizados. Las nuevas generaciones juveniles han tenido una activa y destacada participación en las masivas protestas de carácter político que desembocaron en la renuncia de presidentes o que cuestionaron de forma radical la implementación de políticas de ajuste y las privatizaciones, relativizando así las visiones estereotipadas de la realidad que dan cuenta de un marcado desencanto juvenil respecto de la participación política en sentido amplio. En el mismo contexto, es necesario resaltar la importante presencia y protagonismo que ocupan las mujeres en los movimientos sociales reseñados. Las figuras femeninas se destacan también en la constitución de estos movimientos territoriales (Zibechi, 2003), apareciendo así reflejadas tanto en el papel destacado que alcanzan las mujeres piqueteras, zapatistas e indígenas, como en la revitalización y reformulación de las corrientes feministas de décadas pasadas que cristalizó, entre otras experiencias, en la llamada "marcha mundial de las mujeres" y en la referencia a la "feminización de la pobreza" (Matte y Guay, 2001).

Por último, en el escenario actual de la protesta social latinoamericana guardan particular relevancia los procesos de convergencia regional e internacional que han cobrado gran impulso en los últimos años y constituyen, por su amplitud e inserción geográfica y su nivel de convocatoria en términos de movimientos y colectivos sociales, una experiencia sin precedentes en el continente. En el pasado, las expe-

riencias de coordinación internacional de movimientos sociales tuvieron sus expresiones más destacadas en el ámbito de las organizaciones sindicales o de sectores estudiantiles universitarios. Estas convergencias estaban fundamentalmente centradas en la defensa de intereses sectoriales y/o profesionales, hecho que suponía grandes dificultades para trascender el ámbito reivindicativo específico. El impacto y consecuencias de la "globalización neoliberal" y, consecuentemente, la irrupción en los escenarios políticos nacionales de procesos de magnitud continental (entre otros, por ejemplo, los llamados acuerdos de libre comercio), ligados en muchos casos a la penetración del capital transnacional, particularmente estadounidense, han resultado en la aparición y afirmación de experiencias de coordinación hemisférica en que confluyen movimientos sindicales, de mujeres, estudiantiles, ONGs, partidos políticos, colectivos antimilitaristas y agrupaciones de defensa del medio ambiente, en los que guardan un papel decisivo las organizaciones campesinas (particularmente a través de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo –CLOC– y su articulación internacional, Vía Campesina). La Campaña Continental contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por la Alianza Social Continental y otras redes y colectivos (así como en la arena global la constitución de la Red Internacional de los Movimientos Sociales), constituye quizás el ejemplo más destacado, al que se agrega la innumerable cantidad de encuentros regionales y continentales (que incluyen también a movimientos de América del Norte) contra el Plan Puebla Panamá y la militarización regional e intervención extranjera (particularmente en referencia a los llamados Plan Colombia e Iniciativa Andina), entre otras cuestiones. En este proceso, la constitución del Foro Social Mundial (FSM, 2001-2004) aparece como la experiencia más destacada de estas convergencias, no sólo a nivel internacional sino también continental y regional.

La nueva configuración de los movimientos populares

En este panorama que hemos reseñado brevemente en relación con las características que presenta la conflictividad social en América Latina en los últimos años, aparecen ya resaltadas algunas de las particularidades que distinguen la acción y conformación de los movimientos sociales y populares contemporáneos en nuestra región. El análisis de estas experiencias y, particularmente, el entendimiento y conceptualización de las novedades que dichos movimientos plantean en el decur-

so histórico de la acción colectiva y la contestación social constituyen uno de los centros de atención de la elaboración y revitalización del pensamiento social latinoamericano actual. La renovada generación de estudios y publicaciones sobre estas temáticas ha supuesto también la constitución de un nuevo campo de problemáticas así como un enriquecimiento de los marcos teóricos y metodológicos relacionados con el estudio de los movimientos sociales. Una de las manifestaciones de estas elaboraciones y de los debates planteados es, por ejemplo, el lugar que al interior del pensamiento crítico ha ocupado recientemente la discusión sobre la conceptualización del poder y el papel que le cabe al estado-nación en referencia a las visiones de la emancipación social promovidas por dichos movimientos[6]. No es, sin embargo, nuestra intención presentar los ejes problemáticos alrededor de los cuales se orientan los debates y las reflexiones de los cientistas sociales –y de los propios movimientos[7]. En esta oportunidad nos interesa remarcar y profundizar algunas de las características que distinguen la configuración de los movimientos sociales en la actualidad.

En relación con ello, y respecto de los "repertorios de la protesta", es importante destacar una tendencia a una mayor radicalidad en las formas de lucha, que se pone de manifiesto en la duración temporal de las acciones de protesta (acciones prolongadas o por tiempo indeterminado), en la generalización de formas de lucha confrontativas en desmedro de las medidas demostrativas, en la difusión regional de ciertas modalidades como los bloqueos de carreteras (característicos por ejemplo de la protesta de los movimientos de trabajadores desocupados en Argentina como de los movimientos indígenas y cocaleros del Área Andina), y en las ocupaciones de tierras (impulsadas por los movimientos campesinos) o de edificios públicos o privados. Por otra parte, la recurrencia de largas marchas y manifestaciones que atraviesan durante días y semanas los espacios regionales y nacionales parecen querer contrarrestar la dinámica de segmentación territorial promovida por el neoliberalismo. Asimismo, las puebladas y levantamientos urbanos aparecen como estrategias tendientes a la reapropiación colectiva del espacio comunitario y a la recupe-

6 Sobre este debate pueden consultarse, entre otros textos, los diferentes dossiers publicados en los números 12 y 13 de la revista *Chiapas*; así como aquellos incluidos en los números 4 y 7 de la revista *OSAL* de CLACSO.

7 Hemos abordado dicha cuestión en el curso "Neoliberalismo y movimientos sociales en América Latina: la configuración de la protesta social", dictado en el marco de los cursos de formación a distancia, bajo la plataforma del Campus Virtual de CLACSO (2003).

ración de una visibilidad social denegada por los mecanismos de poder (Seoane y Taddei, 2003).

En relación con los sujetos sociales que parecen protagonizar este nuevo ciclo de protestas que intentamos analizar cabe resaltar dos características que ya señalamos precedentemente. La primera es el desplazamiento del conflicto asalariado al sector público, en desmedro del impacto e importancia que guardan los impulsados por los trabajadores del sector privado. Este hecho implica, a su vez, una configuración particular que atraviesa la acción de las organizaciones sindicales, en tanto la dinámica reivindicativa del sector público convoca a la participación y convergencia de otros sectores sociales en la defensa del acceso y calidad de la educación y la salud en tanto derechos ciudadanos. En este sentido es importante marcar que, en muchos casos, las luchas contra estas políticas de desmantelamiento y privatización, y el impulso de los procesos de convergencia –que adoptan las formas de coordinadoras y frentes cívicos–, no necesariamente reposan sobre la dinámica sindical asalariada, destacándose la importancia del papel jugado por otras organizaciones (movimientos campesinos, indígenas, desocupados, estudiantes, movimientos urbanos, entre otros) en la conformación de estas “coaliciones sociales amplias”. La segunda característica refiere a la consolidación de movimientos de origen rural –indígenas y campesinos– que alcanzan una significación e influencia nacional y regional. Los mismos desarrollan una notable capacidad de interpelación y articulación con sectores sociales urbanos, logrando vincular en muchos casos con éxito la dinámica de la lucha contra el neoliberalismo (política agraria, privatizaciones, ajuste fiscal) con un cuestionamiento más amplio de las bases de legitimidad de los sistemas políticos en la región.

Estos dos breves señalamientos –así como la descripción del escenario de la conflictividad social presentado anteriormente– nos permiten entonces profundizar la caracterización acerca de la configuración particular que parece distinguir la experimentación de los movimientos sociales contemporáneos en la región. Sin pretender agotar dicha cuestión, resulta necesario enfatizar, a nuestro entender, tres elementos que con distintas formas e intensidades parecen atravesar la práctica constitutiva de la mayoría de los más significativos movimientos sociales latinoamericanos.

En primer lugar, una dinámica de apropiación territorial que caracteriza la práctica colectiva de los que anteriormente hemos reseñado como movimientos territoriales rurales y urbanos. Presentada

como "la respuesta estratégica de los pobres a la crisis de la vieja territorialidad de la fábrica y la hacienda y a la desterritorialización productiva [impulsada por] las contrarreformas neoliberales" (Zibechi, 2003), así como al proceso de privatización de lo público y la política (Boron, 2003a), esta tendencia a la reapropiación comunitaria del espacio de vida donde se asientan dichos movimientos refiere a la expansión de las experiencias de autogestión productiva (Sousa Santos, 2002b), de la resolución colectiva de necesidades sociales (por ejemplo en el terreno de la educación y la salud) y de formas autónomas de gestión de los asuntos públicos. En este *continuum* diverso pueden abarcarse los asentamientos cooperativos del MST brasileño, las comunidades indígenas en Ecuador y Bolivia, los municipios autónomos zapatistas en México, los emprendimientos productivos de los diferentes movimientos de desocupados y el movimiento de fábricas recuperadas (ambos en Argentina), así como las puebladas y levantamientos urbanos que implicaron la emergencia de prácticas de gestión del espacio público (tal es el caso, por ejemplo, tanto de la "Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia, como de la experiencia de las asambleas populares surgidas en los principales centros urbanos de Argentina *a posteriori* de diciembre de 2001). En este sentido, esta creciente "territorialización" de los movimientos sociales es el resultado tanto de la extensión de "formas de reciprocidad, es decir, de intercambio de fuerza de trabajo y de productos sin pasar por el mercado, aunque con una relación inevitable, pero ambigua y tangencial, con él [así como de] nuevas formas de autoridad política, de carácter comunal, que operan con y sin el estado" (Quijano, 2004). En tensión permanente con el mercado y el estado, extendidas en el tiempo o inestables y temporarias, asentadas en prácticas de "producción y reproducción de la vida" (Zibechi, 2003) u operando simplemente en el terreno de la gestión de lo público-político, esta dinámica de reapropiación colectiva del territorio social parece orientar la experiencia no sólo de los movimientos indígenas y campesinos sino también en el espacio urbano (Seoane, 2003a). En esta dirección podríamos afirmar que "la política antineoliberal pareciera encaminarse en una acción de [...] reproducción y producción de sociedad más allá de la producción ampliada y dislocada de los capitales transnacionales" (Tapia, 2000).

En consonancia con esta experiencia, la práctica y la discursividad de la mayoría de los movimientos sociales reseñados aparece atravesada por la revalorización de mecanismos democráticos de participación y decisión que, inspirados en las referencias de la democracia

directa o semidirecta, orientan tanto sus modelos organizativos como la programática y demanda hacia el estado. En este sentido, por un lado, la promoción de formas participativas más horizontales y abiertas es vista como reaseguro frente al peligro de "desconexión" entre los diferentes niveles organizativos, burocratización y manipulación. Por otra parte, la confrontación con la hegemonía neoliberal en el terreno de las políticas públicas se ha traducido en un creciente cuestionamiento al régimen político, al modelo de la democracia representativa y a la forma que adoptó la constitución del estado-nación en América Latina, promoviendo frente a este una diversidad de demandas que van desde la exigencia de consultas o referéndums hasta los reclamos de autonomía y autogobierno, impulsados particularmente por los movimientos indígenas. Las experiencias de autoorganización social vinculadas a formas asamblearias de organización fueron una característica de la emergencia de muchos de estos movimientos (por ejemplo de las organizaciones de trabajadores desocupados y las asambleas populares en Argentina o los levantamientos urbanos de la "Guerra del Agua" y la "Guerra del Gas" en Bolivia). Asimismo, las tradicionales experiencias de gestión comunitaria que caracterizaron a las comunidades indígenas, reformuladas bajo el impacto de las políticas neoliberales, han servido para plantear una mirada crítica y alternativa respecto de las formas delegativas y de representación. En ese terreno, la experimentación zapatista cristalizada en la voz del "mandar obedeciendo" (Ceceña, 2001) es quizás la más clara y sugerente, aunque no la única. Por otra parte, la utilización y presencia en la programática de muchos de estos movimientos de instrumentos de democracia semidirecta puede constatarse, por ejemplo, en la demanda del referéndum sobre el gas y la convocatoria a Asamblea Constituyente en las jornadas de octubre en Bolivia (2003), en los referéndums contra las privatizaciones en Uruguay, o en la exigencia de plebiscitos vinculantes sobre el ALCA que impulsan las coaliciones sociales constituidas en oposición a dicho acuerdo comercial a nivel continental. En la misma dirección, ya sea bajo la forma de la demanda de un estado plurinacional en el caso del movimiento indígena ecuatoriano, o en la exigencia y construcción del autogobierno en los municipios autónomos zapatistas, la reivindicación de la autonomía de los pueblos indios asumirá, en su proyección societal, la postulación de una democratización radical de las formas del estado-nación, particularmente de la "colonialidad del poder" que caracterizó su constitución (Lander, 2000). Por último, el acceso a gobiernos locales de representantes de

dichos movimientos (especialmente en la experiencia de las sierras ecuatorianas y el valle del Cauca en Colombia) ha supuesto la puesta en marcha de mecanismos de participación y control popular en la gestión de los mismos (Larrea, 2004). En la diversidad de las experiencias descriptas anteriormente puede así señalarse la emergencia de una tendencia democratizadora que atraviesa la práctica colectiva de los movimientos sociales tanto en sus espacios de autonomía como en el terreno del estado (Seoane, 2004; Bartra, 2003a) y expresa la medida en que la "democracia participativa ha asumido una nueva dinámica protagonizada por comunidades y grupos sociales subalternos en lucha contra la exclusión social y la trivialización de la ciudadanía" (Sousa Santos, 2002a).

Por último vale señalar que, desde las protestas contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI, 1997-1998), la "Batalla de Seattle" que frustró la bautizada Ronda del Milenio de la Organización Mundial del Comercio (1999), la creación y profundización de la experiencia del Foro Social Mundial (FSM, 2001-2004) y las "jornadas globales" contra la intervención militar en Irak (2003-2004), la nervadura de un "nuevo internacionalismo" ha teñido de manera profunda y singular la experimentación de los movimientos sociales en la arena mundial. El carácter eminentemente social de los actores involucrados (aunque no desligado, por si hiciera falta la aclaración, de inscripciones ideológico-políticas), su heterogeneidad y amplitud, la extensión verdaderamente internacional de las convergencias, las formas organizativas y las características que asumen estas articulaciones, señalan la novedad de este internacionalismo (Seoane y Taddei, 2001). Como lo hemos reseñado ya, la región latinoamericana no ha sido ajena a este proceso. Por el contrario: la realización en 1996 del Primer Encuentro por la Humanidad y contra el Neoliberalismo organizado por el zapatismo en las profundidades de la selva chiapaneca –que puede ser considerada como una de las primeras convocatorias internacionales que se encuentran en el origen de este proceso–, así como el hecho de que el nacimiento del FSM alumbrara en la ciudad brasileña de Porto Alegre, señalan la profunda imbricación entre el crecimiento de la protesta y los movimientos sociales en América Latina y la emergencia de las convergencias globales contra la mundialización neoliberal. En esta región, a lo largo de los últimos años, estas experiencias han estado signadas particularmente por la evolución de los llamados acuerdos sobre liberalización comercial y especialmente de la iniciativa norteamericana de subsumir a los países de

la región bajo un área de libre comercio de las Américas (el ALCA). Estos procesos de resistencia, que supusieron tanto la constitución de espacios de coordinación a nivel regional (que agrupan a un amplio arco de movimientos, organizaciones sociales y ONGs) como el surgimiento de similares experiencias de convergencia a nivel nacional (por ejemplo las campañas nacionales contra el ALCA) resultan, en el marco continental y junto a la experiencia de los foros sociales y las movilizaciones contra la guerra, expresión y prolongación del movimiento altermundialista que emergió y se consolidó en la última década. En relación con este proceso de convergencias contra el "libre comercio", la experiencia regional se remonta a las protestas que despertó la negociación y puesta en marcha (1994) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), la creación de la Alianza Social Continental (1997), la organización de la Primera Cumbre de los Pueblos de las Américas (1998) en oposición a la Segunda Cumbre de Presidentes de los 34 países americanos que participan de la negociación del ALCA, y la organización de los Encuentros Hemisféricos contra el ALCA (La Habana, Cuba, 2002-2004). Sin embargo, particularmente en relación con la dinámica y características que asumen estas negociaciones a partir de 2003 –signadas por la proximidad de la fecha prevista para su finalización (2005), las dificultades y resistencias que enfrentan y la aceleración de los Tratados de Libre Comercio plurilaterales–, estos procesos de convergencia y protesta se intensifican a nivel regional[8]. Estas experiencias en Mesoamérica han fructificado en la creación y desarrollo de los Foros Mesoamericanos y del llamado Bloque Popular Centroamericano. En el caso de los países que integran el MERCOSUR, las llamadas "Campañas nacionales contra el ALCA" han impulsado diferentes y masivas consultas populares y han evolucionado hacia el creciente cuestionamiento del "libre comercio" de cara a las diferentes negociaciones comerciales que encaran los gobiernos. Finalmente, en el Área Andina la articulación entre el rechazo a estos tratados con masivas protestas en los espacios nacionales (por ejemplo, la "Guerra del Gas" en Bolivia, 2003) y la emergencia de procesos de coordinación regional (por ejemplo, en abril de 2004 se realiza la primera Jornada Andina de movilización contra el ALCA) señalan la riqueza de estos procesos. En esta dirección, la próxima realización del Primer Foro

8 Una evaluación de este proceso puede consultarse en *OSAL* (2004).

Social de las Américas en Ecuador (julio de 2004) habrá de constituirse en un punto de llegada de estas experiencias, así como en un acontecimiento que dará cuenta de la madurez, profundidad, características y desafíos que enfrenta el internacionalismo en el espacio latinoamericano y continental.

"Neoliberalismo de guerra" y convergencias sociales

El proceso abierto en América Latina en los últimos años –ante el agotamiento del modelo neoliberal tal cual este cristalizó trágicamente en la década del noventa en nuestra región– se expresa crecientemente en la intensificación de las disputas alrededor del rumbo que adoptará una transición cuyo resultado es incierto. En este sentido, la realidad sociopolítica de los diferentes países aparece signada, como lo señalamos anteriormente, por una renovada protesta social –que a nivel regional ha crecido en los últimos años– y la acción de movimientos sociales y populares con características diferentes de aquellos que habían ocupado el centro de la escena en el pasado inmediato. Este proceso, en el marco de la crisis económica que atravesó a la mayor parte de la región y frente a los intentos de profundizar las políticas neoliberales, se tradujo en algunos casos en "levantamientos populares" (que concluyeron, la mayoría de las veces, en derrumbes de gobiernos), en la constitución de "mayorías electorales" críticas al neoliberalismo, e incluso en la reaparición de una discursividad política que se diferencia del mismo. En su diversidad, estos procesos señalan la creciente crisis de legitimidad que cuestiona a las formas culturales, económicas y políticas que sostuvieron la aplicación del neoliberalismo en el pasado.

Sin embargo, de cara a este proceso, los intentos de profundizar las políticas neoliberales han tendido a la creciente militarización de las relaciones sociales en un proceso que ha sido bautizado como "neoliberalismo de guerra" (González Casanova, 2002; Taddei, 2002). El mismo no refiere solamente a la política de guerra y de intervención militar esgrimida como prerrogativa internacional por el presidente Bush –particularmente *a posteriori* de los atentados del 11 de septiembre de 2001– sino también a la profundización de un diagrama social represivo que abarca reformas legales que cercenan derechos y libertades democráticas y otorgan mayor poder e inmunidad al accionar de las fuerzas policiales, la criminalización de la pobreza y de los movimientos sociales, la llamada "judicialización" de la protes-

ta, el crecimiento de la represión estatal y paraestatal, y la creciente intervención de las Fuerzas Armadas en los conflictos sociales internos. Justificada bajo el pretendido combate al narcotráfico, el terrorismo o la delincuencia, la ideología de la "seguridad" pretende así la reconstitución de la cuestionada "gobernabilidad neoliberal". Una de sus expresiones más trágicas ha sido el incremento de la presencia militar norteamericana a lo largo de toda la región latinoamericana (Quijano, 2004; Algranati, Seoane y Taddei, 2004). Asimismo, en el terreno de las políticas domésticas, el caso colombiano resulta uno de los laboratorios principales de la implantación de estos diagramas represivos, particularmente bajo la gestión del presidente Álvaro Uribe que abre un proceso que no sólo persigue profundizar el enfrentamiento militar con la guerrilla –luego de la ruptura de los acuerdos de paz del período anterior– sino también desplegar una política de "militarización social" en la tentativa de afirmar una legitimidad autoritaria, particularmente en los sectores urbanos de clases medias (Zuluaga Nieto, 2003). La faz del "neoliberalismo de guerra" acompaña así la promoción de una reconfiguración radical y aún más regresiva de la geografía política, social y económica de la región como resultado de la aceleración de los llamados "tratados de libre comercio" que tienen en el ALCA su máxima expresión.

Hemos intentado dar cuenta hasta aquí de los rumbos por los que transita y las características que adopta el proceso de disputa social y política abierto con la crisis del modelo neoliberal forjado en la década del noventa, y de las características que parecen signar la configuración de los movimientos sociales contemporáneos. Como hemos señalado, este proceso no resulta homogéneo y se expresa diferenciadamente en cada una de las regiones en las que puede subdividirse el continente e incluso al interior de las mismas. En este sentido, la evolución de la región norte (Mesoamérica y el Caribe) parece evidenciar una notoria consolidación de los procesos de liberalización comercial que constituyen la piedra angular de los planes estratégicos de Washington. Por otra parte, la convulsionada situación política en gran parte de la región andina es una manifestación de las fuertes tensiones sociales resultantes de los intentos de profundizar estos "nuevos" recetarios neoliberales que se traducen en la dificultad de estabilización de los regímenes políticos que impulsan estas políticas. Son expresiones de ello el creciente descrédito popular de los gobiernos de Perú y Ecuador; el escenario abierto con el "octubre boliviano" que proyecta en el horizonte nuevas confrontaciones y posibles cambios,

así como el caso venezolano, donde la batalla en torno al referéndum revocatorio presidencial para el próximo agosto cobrará sin lugar a dudas una dimensión regional. El desenlace de este proceso será fundamental en América Latina frente a las aspiraciones hegemónicas de la Casa Blanca de impedir la consolidación de procesos políticos democrático-populares que cuestionen el modelo neoliberal. En la región sur los movimientos sociales enfrentan el gran desafío de aprovechar los intersticios abiertos con la pérdida de legitimidad del neoliberalismo para disputar el rumbo de los procesos en curso, manteniendo y profundizando su autonomía en relación con los gobiernos.

Más allá de las particularidades que presentan los procesos a nivel subregional, la generalización del libre comercio aparece en todos los países (con excepción del caso venezolano) como un eje privilegiado por las elites políticas y económicas para refundar el orden neoliberal y su legitimidad. Frente a ello, los procesos de convergencia regional que a escala nacional impugnan el modelo económico hegemónico, y los horizontes emancipatorios que se desprenden de las prácticas y discursos que caracterizan a los movimientos sociales en los principios del siglo XXI, alumbran los contornos de esa "otra América es posible" que tanto reclaman nuestros pueblos.

Bibliografía

Algranati, Clara; Seoane, José y Taddei, Emilio 2004 "Disputas sociales y procesos políticos en América Latina" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 13, enero-abril.

Bartra, Armando 2003a "De rústicas revueltas" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 10, enero-abril.

Bartra, Armando 2003b "Descifrando la treceava estela" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 12, septiembre-diciembre.

Boron, Atilio 2003a *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Boron, Atilio 2003b *Imperio & Imperialismo. Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri* (Buenos Aires: CLACSO).

Ceceña, Ana Esther 2001 "Por la humanidad y contra el neoliberalismo, líneas centrales del discurso zapatista" en Seoane, José y Taddei, Emilio (comps.) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).

Chiapas 2001 (México: IIE-UNAM/Era) Nº 12.

Chiapas 2002 (México: IIE-UNAM/Era) Nº 13.

Coronado del Valle, Jaime 2002 “Democracia, ciudadanía y protesta social: la experiencia de Arequipa y la colonialidad del poder” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 8, septiembre.

Dávalos, Pablo 2003 “Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 9, enero.

Fiori, José Luís 2001 *60 liçoes dos 90: uma década de neoliberalismo* (Rio de Janeiro: Record).

González Casanova, Pablo 2002 “Democracia, liberación y socialismo: tres alternativas en una” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 8, septiembre.

González Casanova, Pablo 2003 “Los ‘Caracoles’ zapatistas: redes de resistencia y autonomía” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 11, mayo-agosto.

Lander, Edgardo (comp.) 2000 *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).

Larrea, Ana María 2004 “El Movimiento Indígena Ecuatoriano: participación y resistencia” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Nº 13, enero-abril.

Matte, Diane y Guay, Lorraine 2001 “La marcha mundial de las mujeres: por un mundo solidario e igualitario” en Seoane, José y Taddei, Emilio (comps.) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).

OSAL 2001 (Buenos Aires: CLACSO) Nº 4, junio.

OSAL 2002 (Buenos Aires: CLACSO) Nº 7, junio.

OSAL 2003 (Buenos Aires: CLACSO) Nº 11, mayo-agosto.

OSAL 2003 (Buenos Aires: CLACSO) Nº 12, septiembre-diciembre.

OSAL 2004 (Buenos Aires: CLACSO) Nº 13, enero-abril.

Palau, Marielle 2002 “Luchas sociales obligan a retroceder al gobierno y detienen el proceso de privatización” en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 8, septiembre.

Petras, James 2000 *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo* (Madrid: Akal).

Quijano, Aníbal 2004 “El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas?” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas: Universidad Central de Venezuela) Vol. 10, N° 1, mayo.

Seoane, José 2003a “Los movimientos y las territorialidades sociales: el caso de la ‘Guerra del Agua’ en Cochabamba y las luchas contra las privatizaciones”, mimeo.

Seoane, José (comp.) 2003b *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Seoane, José 2004 “Rebelión, dignidad, autonomía y democracia. Voces compartidas desde el Sur” en *Chiapas* (Buenos Aires: CLACSO/IIE-UNAM/Ediciones Era) Nº 16.

Seoane, José y Taddei, Emilio (comps.) 2001 *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).

Seoane, José y Taddei, Emilio 2003 "Movimientos sociales, conflicto y cambios políticos en América Latina" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Nº 9, enero.

Solón, Pablo 2003 "Radiografía de un febrero" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 10, enero-abril.

Sousa Santos, Boaventura de (org.) 2002a *Democratizar a democracia, os caminos da democracia participativa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).

Sousa Santos, Boaventura de (org.) 2002b *Produzir para viver: os caminos da produção não capitalista* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).

Stédile, João Pedro y Mançano Fernándes, Bernardo 2000 *Brava Gente: La trayectoria del MST y de la lucha por la tierra en el Brasil* (Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo/América Libre).

Taddei, Emilio 2002 "Crisis económica, protesta social y 'neoliberalismo armado' en América Latina" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Nº 7, junio.

Tapia, Luis 2000 "La crisis política de abril" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 2, septiembre.

Zibechi, Raúl 2003 "Los movimiento sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) N° 9, enero.

Zuluaga Nieto, Jaime 2003 "Colombia: entre la democracia y el autoritarismo" en Seoane, José (comp.) *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

Madeleine Andebeng L. Alingué*

Resistencias y movimientos africanos transatlánticos

SEATTLE, PORTO ALEGRE, Durban y más recientemente Bombay son expresiones masivas y contundentes de la lucha por un futuro mejor. Desde África, Asia, América Latina y el Caribe hasta Europa y Estados Unidos, la planificación y el ordenamiento del sistema económico global compromete gradual y dramáticamente la vida de millones de familias. Este creciente fenómeno de marginalización está principalmente condicionado por una lógica económica transnacional que establece un patrón de consumo eminentemente predatorio y que socava los fundamentos ecológicos, materiales y sociales de la vida y la dignidad humanas.

Desde una distancia histórica, el análisis de los movimientos sociales permite evidenciar que los procesos de cambio están constituidos por "rupturas" expresadas principalmente por "resistencias". Recíprocamente, para generar rupturas se requiere que las resistencias sean masivas, organizadas y sostenibles. Por ello, la reciente apro-

* Coordinadora del Grupo de Estudios Africanos. Profesora e investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

piación del espacio de las resistencias por activistas anti-globalización de los países industrializados ha significado un nuevo aporte a las movilizaciones mundiales: insumo mediático necesario para las protestas actuales.

África, Asia, América Latina y el Caribe han formulado y diseñado desde siglos atrás "otras" formas de resistencia que, si bien menos visibles, han modificado y reformado los equilibrios internacionales, regionales y nacionales. En la actualidad, la multiplicación y la diversificación de los formatos de resistencia mundiales (política y económica) incorpora un número cada vez mayor de afectados e implica reconocer la justicia de nuestra lucha. Adicionalmente, la posibilidad de contar con una observación e interpretación que incluye contextual y temporalmente a los movimientos sociales permite comprender sus dimensiones, potencialidades y alcances.

África –y en particular las resistencias transatlánticas africanas– ofrece una experiencia que remite a los dos pilares de las resistencias contemporáneas. El primero de ellos, económico, sobre los formatos y las finalidades del sistema de producción. El segundo, político, sobre la discriminación racial y sus efectos sociales.

Cabe aclarar que, si bien existe un vacío bibliográfico sobre las experiencias africanas, desde los análisis especializados los expertos lamentan la "invisibilidad" de los aportes africanos a la construcción y evolución de las resistencias modernas. Esta invisibilidad es entendida como la "no-existencia", o como la "incapacidad de hacerse visibles" en el marco del desarrollo moderno. Los afrodescendientes en las Américas y el Caribe son más de 150 millones. Frente a esta primera evidencia de su presencia, me permito, más bien, cuestionar los sistemas y enfoques científicos de medición de la realidad que mistifican nuestros matices sociales.

Genealogía de la resistencia moderna en Africa (XV-XX)

Las resistencias transatlánticas africanas surgen y comparten su origen con el desarrollo del comercio triangular iniciado en el siglo XVI entre África, América y Europa. Con un escenario geográfico tricontinental unido por el Océano Atlántico, el comercio triangular consistía en un intercambio de productos y servicios que creó los principios, la estructura y la dinámica de la globalización económica atlántica moderna.

Para América Latina, la colonización y la explotación de materias primas requirió la importación de mano de obra africana. Para

Europa, la consolidación de los estados-nación, el desarrollo tecnológico, la revolución alimenticia y el afán de riqueza afianzaron la colonización americana y la apertura de las rutas comerciales africanas hacia el Atlántico.

Desde el continente africano, la implementación de los dominios territoriales en las Américas y la resistencia de los pueblos indígenas ofrecen opciones de diversificación de las rutas comerciales con el fin de ampliar sus estrategias de crecimiento y desarrollo. Por ello, en la primera fase del comercio triangular, se puede observar una participación organizada y planificada, desde el siglo XVI hasta la mitad del siglo XVII. La experiencia de exportación de mano de obra africana no es nueva en la historia económica del continente. A partir del siglo VI, el comercio con Asia tanto terrestre como marítimo incluía una amplia gama de productos tales como mano de obra servil africana. Es preciso recordar que el comercio de seres humanos no era una excepción africana sino una realidad de numerosas regiones del mundo (Europa, Asia, América) y se basaba en un principio de explotación económica.

A partir del siglo XVII, la ampliación de los objetivos coloniales en las Américas y el Caribe generó la competitividad de los mercados coloniales y marítimos, y la piratería y la ilegalidad dieron formato a la industrialización del comercio triangular. En esta segunda fase, la participación y las respuestas africanas a la creciente demanda se revelarán desordenadas y no planificadas, dando paso a una nueva categoría de comerciantes: los traficantes de esclavos. Este período será denunciado como *trata de esclavos* o *trata transatlántica*.

Adicionalmente, desde las colonias americanas se establece, a partir del siglo XVI, un modelo de organización social basado en un sistema de clasificación cultural y ordenamiento por castas raciales[1]. La hegemonía colonial permitió el uso del "terror" como mediador de casi todos los nexos entre la minoría blanca y los llamados "irracionales", fueran ellos gente india o negra (Taussig, 1991: 5). El africano "salvaje" representaba el nivel espiritual y racional de los europeos cuando fueron liberados por la providencia o la razón. Implícita y explícitamente, esta interpretación permitirá a los europeos, sea en nombre de Cristo –a través del sistema de la Inquisición– o en nombre de la razón, colonizar, administrar y, siempre que fuera posible, esclavizar al salvaje.

1 Códigos negros utilizados para reagrupar la legislación sobre las conductas permitidas para cada estrato.

Para los sujetos esclavizados, la pérdida de la libertad, la explotación laboral y el exterminio físico gestaron las resistencias y movilizaciones africanas transatlánticas. Entre los siglos XVI y XIX, el sabotaje de explotaciones agrícolas y ganaderas (Arocha, 1998: 343), la rebelión abierta y las fugas serán formatos comunes de resistencia.

Frente a esta doble discriminación –*clase* y *raza*– los africanos del continente tanto como los de las Américas y el Caribe diseñaron estrategias para restablecer los equilibrios de supervivencia y sostenibilidad.

Estrategias económicas

La globalización se presenta como un "libre mercado", resultado de un proceso natural de expansión comercial, y un generador de desarrollo. Sin embargo, esta presentación se ve contrarrestada por una "realidad" que cuestiona sus modalidades y objetivos. Esta realidad se traduce en el hecho de que el 20% de la población mundial detenta el 83% del PBI mundial, controla el 82% del comercio internacional, absorbe el 95% del total de los préstamos comerciales concedidos en el planeta y genera el 95% de toda la investigación y el desarrollo del mundo. El último *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003)[2] precisa que 3.000 millones de personas en el mundo sobreviven con menos de 2 dólares por día, mientras que 1.200 millones sobreviven con menos de 1 dólar por día y carecen de acceso al agua potable. Finalmente, 2.400 millones carecen de saneamiento básico.

Los sistemas, sus modalidades y los instrumentos (legales, científicos y tecnológicos) para el funcionamiento y desarrollo del mercado global están monopolizados por "Occidente", marginalizando a las "sociedades periféricas" de las bondades del mercado libre. Esta exclusión se traduce en la subvaloración de sus productos y en las lógicas comerciales.

En vistas de que la globalización tiene como objetivo el ser motor del desarrollo, los expertos se empeñan en convencernos de que los resultados negativos presentados (altos niveles de pobreza y efectos sobre el medio ambiente, entre otros) son consecuencia de la incapacidad de lo local o lo nacional para posicionarse dentro del sistema global. La subsiguiente imposición o importación de modelos de desarrollo en los países del llamado Tercer Mundo mostró sus límites en

2 Disponible en <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>.

su aplicabilidad, generando efectos contradictorios al ideal de desarrollo e imposibilitando todo tipo de "intercambio".

Puesto que es en la experiencia africana en las Américas y el Caribe que se refleja más crudamente esta ambivalencia, los movimientos de resistencia africanos transatlánticos han elaborado interpretaciones y estrategias para mantener y mejorar la calidad de vida de sus poblaciones. Para los movimientos africanos transatlánticos, el establecimiento de un sistema organizacional basado en la estratificación racial ubicó a las poblaciones afrodescendientes en la más baja escala social. Las poblaciones africanas en las Américas están afectadas por el desempleo, la falta de servicios básicos tales como salud, educación y vivienda, y la falta de redes de comunicación, que violan sus derechos privados y ciudadanos.

Desde las iniciativas locales de autosuficiencia (constitución de cooperativas o creación de organizaciones no gubernamentales) hasta procesos de negociación internacional, las estrategias de resistencia africanas transatlánticas han permitido modificar las estructuras económicas.

En 1975, África y el G77, con la propuesta de un "Nuevo Orden Económico Mundial", que según el profesor Samir Amin es un "proyecto de rejuvenecimiento de la mundialización controlada que hubiera permitido la continuación del crecimiento general" (Amin, 1989), movilizaron y combinaron varios frentes políticos, económicos y sociales para dar salida a las problemáticas del Tercer Mundo y, en particular, a aquellas afroamericanas transatlánticas. Más recientemente, desde el continente africano y sus diásporas, se diseñó la Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés) con Sudáfrica, Nigeria y Argelia, que pretende otorgar nuevos espacios de competitividad a todos los africanos dentro y fuera del continente.

La Cumbre Sur-Sur sobre la deuda, "Hacia un Nuevo Milenio Libre de Deuda", realizada en noviembre de 1999 en Johannesburgo, y el Encuentro Internacional Dakar 2000, "De las Resistencias a las Alternativas", llevado a cabo en diciembre de 2000, tienen como objetivo presionar para lograr la anulación de la deuda y el abandono de los programas de ajuste en el Tercer Mundo. Entre las iniciativas más puntuales existe, por ejemplo, la Mesa Redonda de Negocios Africanos, que reúne a empresarios africanos y afroamericanos que trabajan para el fortalecimiento y empoderamiento de las empresas africanas transatlánticas.

Desde el campo de la economía se realiza asimismo un “trabajo de memoria” que busca restablecer, a través de la compensación o la reparación, los equilibrios éticos y económicos para la reintegración y dinamización de los africanos en los procesos productivos. Por ello, para muchos de los voceros de esta forma de resistencia, la “posición consiste en declarar que es el deber de los estados que se han enriquecido gracias a la esclavitud aportar una compensación a los que han sido empobrecidos por esta [...] y que al reconocimiento del crimen debería añadirse la condonación de la deuda de los países africanos, latinoamericanos y del Caribe. Asimismo, la reivindicación de la compensación debe incluir la redistribución de los medios de producción y de intercambio [...] Creemos igualmente urgente suprimir las barreras sociales que existen por la persistencia del espíritu de castas” (Kuya, 2000: 182).

Si bien estas estrategias han permitido mejorar las condiciones de negociación económica, los resultados obtenidos siguen siendo negativos para las comunidades humanas africanas. Las bajas tasas de alfabetismo y la falta de acceso a los servicios básicos revelan la ineficacia de un “pensamiento económico equitativo” frente a una percepción de “irreversibilidad” de las condiciones y procesos de desarrollo en el marco de la estructura económica nacional y global.

Sabemos que la globalización es un “discurso” ideológico destinado a legitimar las estrategias del capital (Amin, 1997). Sabemos que este discurso está elaborado por una mecánica que lo construye. Por ello, existe una necesidad urgente de modificar la percepción y los instrumentos de participación de los pueblos africanos transatlánticos en la economía mundial.

Las victorias políticas

Desde sus inicios, las luchas y los argumentos políticos africanos transatlánticos rápidamente arrojaron resultados positivos. Ya en 1804, la capacidad haitiana permitió la independencia total y la implementación del primer modelo de estado africano en el Caribe.

En el continente americano, las condiciones de dominación permitieron alcanzar victorias políticas y jurídicas tales como la abolición de la esclavitud en 1850[3]. En la actualidad, las victorias políticas se

3 Cabe anotar que si bien las comunidades africanas de las Américas han participado masivamente en la independencia americana, tendrán que esperar 40 años para ratificar la abolición de la esclavitud.

expresan a través de políticas de "acciones afirmativas" o de "discriminación positiva". Entre estos dos escenarios de movilización, los afroamericanos de las Américas y del Caribe se expresaron principalmente en dos formatos dieferentes.

Primero, la *gobernabilidad*. La experiencia de la independencia política (Haití), con capacidad de gestión administrativa, control económico y desarrollo cultural, mostró sus límites en el ejercicio de la autonomía (por ejemplo, la reciente expulsión del presidente electo Aristide). Con una Constitución revolucionaria, la gestión de la sociedad se estructuró sobre prácticas rígidas, autoritarias y centralizadas. Adicionalmente, la posición geoestratégica de la isla (el Gran Caribe) tendrá a veces una influencia dramática sobre su desarrollo.

El segundo esquema: el *multiculturalismo*. Desde las Américas, la libertad (respecto de la esclavitud) lograda no implicó la participación activa de los afroamericanos en los procesos de toma de decisiones. Hasta las nuevas constituciones implementadas a partir de los años ochenta, los afroamericanos eran reconocidos como "ciudadanos sin derechos" a través de un modelo de "apartheid moderno". El sistema norteamericano identifica y legitima a los "afro" o a las "negritudes", pero los invisibiliza en sus agendas nacionales e internacionales. Este formato de inclusión se genera a través de la lógica de la "minoría étnica", donde la percepción y el tratamiento generan un proceso de marginalización sistemática, manifiesto en un comportamiento de discriminación "consciente".

Frente a esta invisibilidad política y social, en ambos escenarios, numerosos intelectuales afroamericanos y caribeños han formulado interpretaciones para organizar las resistencias transatlánticas. Los actores de la construcción de la memoria y la lucha africana se ubican, en su mayoría, dentro del Movimiento Panafricano.

Este movimiento es un espacio de interpretaciones teóricas, iniciativas políticas y estrategias económicas formuladas desde y para los africanos. Su lucha se concentra en el reconocimiento y la promoción de los africanos. Su campo de acción incluye las Américas, el Caribe, África y las nuevas diásporas africanas (Europa, Europa Central, Canadá y Asia, entre otras). Estructurado a finales del siglo XIX y comienzos del XX, el Movimiento Panafricano se institucionaliza y consolida a través de los siguientes encuentros internacionales: Londres en 1900, París en 1919, París en 1921, Londres en 1923, Nueva York en 1927 y Manchester en 1945.

Desde África y desde las Américas y el Caribe, los líderes panafricanistas como Edward W. Blyden (1832-1929), W. E. B. Dubois (1868-1963), George Padmore (1902-1959), Marcus Garvey (1887-1940), Leopold Sedar Senghor (1903-2001), Aimé Césaire (1913-), Kwame Nkrumah (1909-1972), Julius Nyerere (1922-1999), Jomo Kenyatta (1891-1978), Patrice Lumumba (1925-1961), Emperador Hailé Selassié I (1892-1975), Martin Luther King (1928-1968), Malcolm X (1925-1965), C. L. R. James (1901-1989), Frantz Fanon (1925-1961) y Archie Mafeje (1937-), para resaltar a unos pocos, identificaron opciones tanto teóricas como metodológicas para la promoción de los pueblos africanos. En el caso de cada uno de ellos, el alcance de sus movilizaciones tuvo lugar en momentos y condiciones diferentes. En la actualidad, todas las propuestas interpretativas panafricanistas han retomado vigor y alimentan la formulación y el diseño de prácticas de existencia coordinadas y sostenibles.

Más recientemente, los escenarios académicos también se han apropiado de la temática, dando continuidad, forma y profundidad a los movimientos sociales africanos. Desde el Caribe, se organiza anualmente el encuentro *All-African Students' Conference* en la Universidad de West Indies, Kingston, Jamaica, en el cual se discuten temáticas tales como "Panafricanismo a Comienzos del Siglo XXI: Nuevo Siglo, Mismos Desafíos" (*Pan-Africanism at the Beginning of the 21st Century: New Century, Same Challenges*), que informa sobre los avances teóricos de la legitimidad africana. La conferencia "Intelectuales, Nacionalismo y el Ideal Panafricano" (*Intellectuals, Nationalism and the Pan-African Ideal*), organizada por el Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África (CODESRIA) en diciembre de 2003 en Dakar, Senegal, África, es una evidencia más de la necesidad de articular y coordinar los esfuerzos tanto teóricos como prácticos dentro de las resistencias africanas contemporáneas.

Paralelamente a este proceso de formulación y definición interna existen estrategias de movilización externa. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y Formas Anexas de Intolerancia, en Durban, Sudáfrica, representa para los movimientos sociales africanos una oportunidad más para debatir y confrontar los complejos esquemas del discurso de la "raza" que ha marginado al "afro"[4] de los escenarios públicos locales, nacionales e

4 "Afro" hace referencia a los africanos continentales y a la diáspora africana.

internacionales. Estas movilizaciones internacionales han permitido establecer alianzas que retroalimentan, amplían y multiplican las opciones de legitimidad. Por ello, las movilizaciones africanas transatlánticas se organizan sobre diferentes niveles.

Primero, las iniciativas políticas y legales tales como el I y II Encuentro de Parlamentarios Afrodescendientes de las Américas y el Caribe, realizados en Brasil en octubre de 2003 y en Colombia en mayo de 2004 respectivamente. Las conferencias identificaron una gran cantidad de parlamentarios afrodescendientes y han trabajado para el acercamiento y la difusión de las problemáticas locales. Por último, reafirmaron la necesidad de crear alianzas estratégicas para la promoción de políticas a favor de las poblaciones y comunidades afroamericanas y del Caribe. Segundo, la masiva participación africana (sindicatos, intelectuales, académicos, movimientos estudiantiles y campesinos) en la "Batalla de Seattle" (1999) y el I Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil) para plantear y discutir los derechos a la tierra, la ciudadanía, la libertad, la igualdad y la paz mediante el discurso del rescate de la deuda histórica y social. Tercero, se pueden identificar movilizaciones como la "*Million Man March*" (1995) en Washington DC, o la "Marcha contra el Racismo, por la Igualdad y la Vida" (2000) en Brasil, en donde la dinámica consiste en generar mayor autoconciencia: "La única manera en que nos pondremos de pie y seremos vistos es si lo hacemos juntos".

Estrategias sociales

Puesto que lo social es el único espacio mediante el cual todos los actores negocian su identidad, es en este ámbito que las presiones africanas han obtenido individual o colectivamente resultados sorprendentes. Las estrategias sociales africanas transatlánticas instrumentalizan y combinan diferentes espacios de negociación con el fin de generar las transformaciones necesarias para su existencia. Como resultado esencial de este proceso, en las Américas y el Caribe se registran más de 150 millones de afroamericanos.

Si bien los sistemas censales siguen siendo poco fiables por su condición de "inflexibles", la población afrodescendiente alcanza el 95% en Haití; 90,4% en Jamaica; más del 90% en Trinidad y Tobago; 62% en Cuba; 47% en Brasil; 26% en Colombia; 18% en EE.UU.; 10% en Ecuador; 4% en Uruguay; 3% en Perú y 2% en Chile, sin catalogar otras regiones como Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua, México,

Panamá, Honduras y Guatemala) y territorios caribeños como República Dominicana, Bahamas, Guyana y las Antillas Francesas, debido a su condición de colonias[5].

Sus proporciones cuantitativas y su repartición territorial evidencian su crecimiento y capacidad de transformación. Estas capacidades se desarrollan a través de varias estrategias sociales.

Primero, el mestizaje. El establecimiento de la estratificación racial como modelo de desarrollo económico, cultural y social planteó para la mayoría de los afrodescendientes la necesidad del "blanqueamiento" como lógica de integración. El mestizo es una opción para romper con los límites de la discriminación laboral y cultural. Este movimiento consciente de aculturación diseñó nuevas formas de identidad africana a la vez que flexibilizó y amplió sus formatos.

En segundo lugar, para muchos afrodescendientes el mantenimiento de la identidad africana pasa por la autonomía y la autodeterminación. Históricamente, la libertad se asociaba con la independencia. Por lo tanto, la apropiación de tierras, como en el caso de la constitución de la República de Palmares, en Brasil, o el Palenque de San Basilio, en Colombia, es símbolo de la movilización africana. Adicionalmente, desde el siglo XVII, aumentó el número de esclavos que compró a sus amos cartas de libertad y emigró desde las minas de los distritos auríferos hacia refugios exentos de esclavistas (Arocha, 1998: 341-348). En la actualidad, estos esfuerzos de separatismo libertario se manifiestan en movilizaciones jurídicas que han logrado adelantar procesos de *titulación colectiva* de tierras. Esta necesidad, según Rodolfo Pastor Fasquelle, "los integra e incorpora al Estado de derecho [...] y los transforma [...] en ciudadanos con un patrimonio que defender y en protagonistas del desarrollo socioeconómico" (Pastor Fasquelle, 1988).

En tercer lugar, las luchas por el fortalecimiento y la conservación de la cultura africana gestaron otros procesos jurídicos que establecieron en las Américas políticas de etnoeducación. En ese sentido se busca promover una educación intercultural que contribuya al reconocimiento, conocimiento y valoración de las diferencias culturales y étnicas; promover procesos de educación de las comunidades africanas en las Américas; y, por último, contribuir al mejoramiento de la calidad y a la ampliación de la cobertura preescolar, básica, media y superior de los afrodescendientes.

---

5 Ver <http://Infoplease.com/ipa/AO855617.html>.

En cuarto lugar, las políticas de acción afirmativas frente al desarrollo económico llamadas etnodesarrollo. Se incorporan dentro de los planes de desarrollo nacionales proyectos de desarrollo étnico que recuperaron habilidades y costumbres tradicionales. En Colombia, Brasil y Belice se realizan proyectos tendientes al rescate, conservación y fortalecimiento de los valores culturales, junto con la capacitación de sus miembros en pequeñas empresas autogestionarias con el fin de combatir el desempleo, el deterioro del nivel de vida, la emigración masiva y el abandono del patrimonio comunitario.

En quinto lugar, frente a los límites del mercado laboral, los afrodescendientes han incursionado desde los años ochenta en nuevas formas de organización económica tales como las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Estas son consideradas nuevas modalidades de producción económica que no sólo fomentan la creación de empresas, sino que también articulan una posición política independiente que, en los casos de los afrodescendientes, remite a la identidad "afro".

Sexto, la creación de redes. Los esfuerzos locales se han visto confrontados con la amplitud de necesidades, por lo cual la movilización requirió de alianzas. Por ejemplo, en Colombia, el "Proceso de Comunidades Negras" ha establecido contactos y convenios con otros agentes regionales, tales como la red andina de las comunidades negras que incluye a Venezuela, Ecuador y Perú.

Así, las respuestas africanas responden a los retos de la legitimidad y la sostenibilidad. Los afroamericanos han transformado el Nuevo Mundo en un modelo social y organizacional democrático. Para los que critican a los afrodescendientes por la instrumentalización de su identidad en el proceso de construcción de la nación, es importante resaltar que, en cada proceso de negociación, los africanos han entendido que la convivencia depende, en gran parte, de la flexibilidad y capacidad de adaptación de sus actores.

El caso colombiano

A excepción de la mayoría de los países que conforman la región andina, Colombia, por su acceso a los océanos Pacífico y Atlántico, ha sido uno de los principales territorios de entrada de africanos esclavizados a través de su puerto de Cartagena. Los afro-colombianos (incluida la población localizada en San Andrés y Providencia) constituyen el 26,83%, es decir, 11.745.403 personas. La gran mayoría de los afro-

colombianos vive en la Costa Pacífica, en los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño, pero también en las grandes ciudades de la costa atlántica, tales como Barranquilla y Cartagena, y en la capital, Bogotá, donde se estima que son más de un millón[6].

Desde su constitución como República, Colombia experimenta una violencia política y militar reflejada en la violación sistemática de los derechos fundamentales de la población. Esto ha afianzado la situación de precariedad y de penuria económica y social, así como la discriminación en particular racial y étnica de sus poblaciones. La presencia masiva de poblaciones afro-colombianas en las regiones de mayor importancia económica y estratégica se asocia, asimismo, a las zonas de conflicto, lo cual las hace doblemente vulnerables[7].

Es en este contexto de extrema tensión nacional que las constantes demandas de los movimientos sociales afro-colombianos han sido satisfechas por las disposiciones de la Constitución de 1991. La ratificación de la multiculturalidad y la multietnicidad de la nación colombiana consagra principios y derechos pertinentes a la autonomía, la diversidad étnico-cultural y la lengua propia, la enseñanza bilingüe, la territorialidad y la educación propia para las comunidades negras.

Dentro de las victorias afro-colombianas, la Ley 70 de 1993 y la Ley General de Educación 115 de 1994, reconocen el derecho a la educación para comunidades indígenas, negras y localizadas. Oficialmente identificada como etnoeducación, reconoce a las comunidades negras de Colombia como grupo étnico y reconoce derechos colectivos en materia de territorio, uso de recursos naturales, participación y desarrollo socioeconómico, a tono con sus condiciones particulares. Para el desarrollo de la ley se expidió el Decreto 1.745 de 1945, reglamentario del procedimiento de titulación colectiva. Hoy en día, las comunidades afro-colombianas son titulares de 4,6 millones de hectáreas en el Pacífico colombiano. Asimismo, tienen prioridad para el aprovechamiento de los recursos naturales que en ellas existan y para ser consultadas en los procesos que tengan como fin otorgar permisos o autorizaciones para su explotación.

Esta serie de reconocimientos ha permitido la visibilidad de la identidad africana en el país. Desde 1991 hasta la actualidad se registra-

6 Informe preliminar de las Naciones Unidas sobre la evaluación de la situación de los afrodescendientes en Colombia, 2001.

7 En 2003, entre los 890 mil y 3 millones de excluidos en Colombia, el 17% eran afro-colombianos.

ron más de 1.080 organizaciones afro-colombianas repartidas en todo el territorio, junto con otras multisectoriales: hogares para niños huérfanos, asociaciones de mujeres cabeza de familia, organizaciones para los desplazados (AFRODES), organizaciones culturales (Fundación Colombia Negra), asociaciones políticas y educativas, escuelas de liderazgo (Movimiento Cimarrón), agrupaciones musicales y asociaciones para la juventud afro. Todos actúan como grupos de presión y movilización para la promoción de las comunidades afroamericanas en Colombia.

No para concluir

La trayectoria de los movimientos sociales africanos, pioneros en la movilización anticapitalista, ha demostrado que, dentro de las estructuras desiguales, los formatos de reequilibrio son posibles. Frente a la doble discriminación de *clase* y de *raza*, las resistencias han elaborado estrategias que han logrado crear en las Américas y el Caribe sistemas de convivencia más amplios y, por ende, más sostenibles. El movimiento transatlántico africano es portador de un análisis propio que convierte a los africanos en protagonistas de su historia y comparte plenamente las bases teóricas, económicas, políticas y sociales de las nuevas formas de movilización.

La experiencia africana, la más larga, diversa y sostenible, provee mecanismos que se insertan racionalmente en las nuevas dinámicas de los movimientos sociales mundiales. Por un lado, desde un punto de vista universal, las interpretaciones teóricas africanas, al reapropiarse de su Humanidad, ofrecen una visión y comprensión progresista y equitativa del sistema global. Por otro lado, las estrategias se trabajan desde lo multisectorial, al reconocer y permitir las particularidades de los objetivos, las modalidades y las finalidades de cada actor, que se han articulado y movilizado para crear sistemas de organización y convivencia más justos.

Si bien estos esfuerzos combinados han arrojado resultados fundamentales en la evolución de las relaciones humanas mundiales, es importante reconocer los límites de sus alcances. Los movimientos africanos transatlánticos se enfrentan a nuevos retos tecnológicos, así como en las áreas de salud y educación y también en lo que respecta a la nivelación socioeconómica, entre muchos otros desafíos modernos.

En la actualidad, frente a la aceleración de los procesos de marginalización, los movimientos de resistencia están en una etapa determinante de su credibilidad y sostenibilidad. Por ello, es necesario pro-

fundizar y ampliar los formatos de movilización, poniendo en práctica la retroalimentación de las experiencias particulares. Dar cuenta del significado de estas expresiones hoy, integrar la diversidad de contextos, actores y demandas sociales tal como se definen en el presente, les otorga viabilidad a los movimientos sociales mundiales.

Bibliografía

Alingué, Madeleine A. L. 2001 *Procesos de Paz en África: una experiencia para Colombia* (Bogotá: Universidad Externado).

Alingué, Madeleine A. L. 2004 (ed.) *Migraciones internacionales: un mundo en movimiento* (Bogotá: Universidad Externado).

Almario García, Oscar 2003 "Los renacientes y su territorio. Ensayos sobre la etnicidad negra en el Pacífico Sur colombiano" en *Colección Pensamiento Político Contemporáneo* (Universidad Pontificia Bolivariana/Concejo de Medellín) Nº 5.

Amin, Samir 1989 *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers Monde* (Paris: L´Harmattan).

Amin, Samir 1997 *Les défis de la mondialisation* (Paris: L´Harmattan).

Arocha Rodríguez, Jaime 1998 "Etnia y guerra: relación ausente en los estudios sobre violencias colombianas" en Arocha, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Miriam (comps.) *Las violencias: inclusión creciente* (Bogotá: CES/Universidad Nacional).

Arocha Rodríguez, Jaime; Cubides, Fernando y Jimeno, Miriam (comps.) 1998 *Las violencias: inclusión creciente* (Bogotá: CES/Universidad Nacional).

Barbary, Olivier y Urrea, Fernando (eds.) 2004 *Gente Negra en Colombia. Dinámicas sociopolíticas en Cali y el Pacífico* (Medellín: CIDSE-UNIVALLE/IRD/COLCIENCIAS/Lealon).

Castro-Gómez, Santiago (ed.) 2001 *La reestructuración de las Ciencias Sociales en América Latina* (Bogotá: CEJA).

Cercle Frantz Fanon, Section de Paris 1999 "Les victimes de l'esclavage ont droit à réparation" en *L'Humanité*, 8 juin. En <http://www.humanite.presse.fr/journal/1999/1999-06/1999-06-08/1999-06-08-064.html>.

Díaz, Rafael Antonio 2001 *Esclavitud, región y ciudad. El sistema esclavista urbano-regional en Santafé de Bogotá, 1700-1750* (Bogotá: CEJA).

Díaz, Rafael Antonio (ed.) 2003 *Diásporas Afroamericanas. Memoria y Sociedad* (Bogotá: CEJA) Vol. 7, noviembre.

Eze, E. Chukwudi 2001 "Race: a historical critique of the concept" en Alingué, Madeleine A. L. (ed.) *Procesos de Paz en África: una experiencia para Colombia* (Bogotá: Universidad Externado).

Gibson, Nigel C. (ed.) 1999 *Rethinking Fanon. The Continuing Dialogue* (New York: Humanity Books).

James, C. L. R. 1989 *The Black Jacobins, Toussaint L'Ouverture and the San Domingo Revolution* (New York: Vintage Books).

Kuya, Dorothy 2000 "L'action du mouvement africain pour les réparations au Royaume-Uni" en Chalons Serge et al. (dirs.) *De l'esclavage aux réparations* (Paris: Karthala).

Lander, Edgardo (comp.) 2000 *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO/UNESCO).

Mosquera, Claudia; Pardo, Mauricio y Hoffmann, Odile (eds.) 2002 *Afrodescendientes en las Américas. Trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia* (Bogotá: Universidad Nacional/Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH/Institut de Recherche pour le Développement-IRD/Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos-ILSA).

Paget, Henry 2000 *Caliban's Reason. Introducing Afro-Caribbean Philosofy* (New York: Routledge).

Pastor Fasquelle, Rodolfo 1988 *Historia de Centroamérica* (México).

Pastor Fasquelle, Rodolfo 1988 *Memoria de una empresa hondureña* (San Pedro Sula).

PNUD 2003 *Informe de Desarrollo Humano*. En <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/>.

Taussig, Michael 1991 *Shamanism, colonialism and the wild man: a study in terror and healing* (Chicago: University of Chicago).

Sam Moyo*

La cuestión agraria y el campesinado en África austral

Introducción

La cuestión agraria que enfrenta África austral está dominada por los efectos negativos de un proceso distorsionado de descolonización de los antiguos colonos y, asociada con este, la imposibilidad de tratar la cuestión nacional, el desarrollo sustentable y la democracia, en un contexto de revoluciones nacionales democráticas inconclusas. A pesar de las importantes diferencias existentes en la naturaleza de la cuestión agraria en los distintos países de África austral y en las formas en que la misma ha sido tratada, existen similitudes críticas en las cuestiones sociopolíticas y económicas fundamentales que surgen de los persistentes conflictos que provienen de una distribución desigual de la tierra y de sistemas discriminatorios de tenencia de la misma (Moyo, 2003).

La tierra aún es una fuente básica de sustento para la mayoría de los habitantes de África austral y es clave en el desarrollo de la agricultu-

* Director Ejecutivo del African Institute for Agrarian Studies, Harare, Zimbabue. Ha publicado varios trabajos relativos a la cuestión agraria.

ra, el turismo y la vivienda. El desarrollo económico en un contexto de transformación agraria y de industrialización tiende a verse distorsionado por la propagación de estructuras agrarias desequilibradas en la región. Así, el problema de la tierra no es sólo una cuestión del agro sino también una cuestión social crítica relacionada con pautas de asignación desigual de recursos en las divisorias rural-urbana y agrícola-industrial. Esto subyace en los persistentes conflictos de clase, género, raza y etnia como también en el proceso de explotación laboral entre clases, en la desigualdad fiscal y en el acceso a los recursos y sus beneficios, en un contexto de marginalización de la mayor parte de la población rural de la región. Incluso en Sudáfrica y Zambia, las más urbanizadas de la región, las altas tasas de desempleo (en un rango de entre 30 y 50%) han hecho que las cuestiones relativas a la tierra resulten atenuadas por la crisis más amplia de urbanización, con falta de vivienda y desempleo, a lo que se suma la dependencia de medios de subsistencia a caballo entre lo rural y lo urbano. La propiedad desigual de la tierra y los patrones de uso de la misma distorsionan la integración del espacio y las estrategias de desarrollo debido a la preeminencia de un desarrollo de enclave (Nzimande, 2004).

La cuestión campesina en África austral ha estado por largo tiempo subordinada en términos de ideología y sustancia por los terratenientes coloniales blancos y por la discriminación racial institucionalizada por parte del estado y el capital, y justificada por un proyecto de modernización rural basado en la agricultura capitalista orientada al comercio de exportación periférica (Moyo, 2003). Así, los conflictos agrarios y raciales que afectan a Namibia, Sudáfrica y Zimbabue han quedado relegados por largo tiempo, a pesar de que en dichos países el campesinado sigue siendo marginado y está en expansión. En otros países de África austral, nuevas problemáticas relacionadas con la tierra surgen a partir de la emergente diferenciación agraria y rural.

Zimbabue ha quebrado esta tendencia y exhibe miradas críticas sobre el futuro del campesinado, habiendo reformado sustancialmente su estructura agraria en términos de escala y calidad de la base productiva y de las relaciones sociales. Esto ha promovido procesos de formación de una clase rural y agraria que, mientras permiten al campesino mantenerse en un nivel básico de reproducción social, desarrollan una nueva estructura de clases rurales diferenciadas, la cual, de todas formas, privilegia la acumulación "periférica" (o semi-periférica) de capital en una elite extendida pero económicamente des-racializada. Esta especie de camino doble hacia el cambio rural incluye los intereses

contradictorios de clase de los grandes capitalistas, el campesinado "medio", el campesinado "pobre" y los trabajadores, mientras se resuelven los aspectos raciales de la cuestión agraria a través de un modelo económico de exportación periférica que favorece la continuidad de la pobreza entre el campesinado en una economía marginal.

Por otra parte, la cuestión de la tierra en Sudáfrica queda sin respuesta, debido en parte a su gradual acercamiento neoliberal hacia la reforma agraria, pero fundamentalmente porque la cuestión campesina (o incluso la trayectoria de desarrollo de los pequeños campesinos) ha sido negada por la política oficial de reforma agraria y por el debate intelectual. Esto refleja tendencias teleológicas en los debates que entreven un mayor crecimiento del empleo industrial y no-agrícola, que se espera logre disminuir la demanda campesina de tierras, así como ideologías que critican la "ineficiencia" de los sistemas de producción y modos de sustento campesinos *per se*. Sin embargo, la creciente demanda urbana y peri-urbana de tierras, necesaria para la construcción de viviendas y para la producción de bienes de consumo, que es contingente a la semi-proletarización y el desempleo crecientes, también ha sido descuidada por la reforma agraria sudafricana basada en el mercado y por las políticas de seguridad social neoliberales. Estas tendencias aumentan el espectro de los cada vez más difundidos conflictos por la tierra que resultan de las demandas de un campesinado creciente pero bloqueado y de los pobres urbanos, así como de una naciente burguesía negra, opuesta a una minoría blanca de terratenientes.

El dilema de la cuestión agraria en África austral deviene de un pobre entendimiento de la cuestión campesina en particular y de las restricciones al desarrollo "articulado" en la semi-periferia.

El destino del campesinado en términos de su carácter socioeconómico y de su significación política en el marco capitalista es central para el futuro neocolonial de África austral[1]. ¿Está el campesinado desapareciendo económicamente o está resultando políticamente insignificante (Moyo y Yeros, 2004), teniendo en consideración la emergente percepción sobre el cambio agrario, habida cuenta de que "la implementación de políticas de ajuste estructural y la liberalización del mercado mundial han tenido un efecto de disolución en los modos de subsistencia campesinos"? (Bryceson, 2000). Desde este punto de vista, ¿cuál es la cuestión agraria en África austral?

1 Colección de ensayos titulada *Disappearing Peasantries?* (Bryceson, Kay y Mooij, 2000).

La cuestión agraria en África austral

Desde la descolonización hasta las reformas agrícolas radicales y neoliberales

Las diversas formas de colonización en la región, de acuerdo al grado de expropiación colonial de la tierra, determinaron las principales diferencias en la cuestión agraria, en especial con respecto a la naturaleza de las cuestiones nacionales irresueltas. En este sentido, allí donde la expropiación de la tierra y la colonización blanca se logró, por ejemplo en Swazilandia, Botswana, Zambia y Malawi, se encuentran problemáticas agrarias menos explosivas, aunque con el tiempo la concentración de las tierras se ha convertido en un tema central para la población negra. La expropiación colonial extrema en Zimbabue, Sudáfrica, Namibia, Mozambique y Angola llevó a una lucha de liberación más prolongada y a conflictos persistentes por la tierra. De todas formas, es imprescindible reconocer la naturaleza regional sistémica de las cuestiones agrarias que el legado de la colonización impuso en África austral. A saber, que la expropiación en algunas partes de la región, la generalizada movilización de trabajadores migrantes (especialmente en Lesotho) y la desposesión de tierras en el actual estado libre de Malawi, la antigua Rhodesia y Sudáfrica fueron facetas entrelazadas del crecimiento de los enclaves regionales mineros, agroindustriales y de agricultura comercial de Sudáfrica, y de los enclaves mineros y agrícolas de Zimbabue y Zambia a mediados del siglo pasado.

Las economías regionales basadas en la migración del trabajo y los patrones de asentamiento de tipo enclave dependían del subsidio de los ingresos por salario urbanos a través de las llamadas economías de subsistencia rurales, basadas en tierras marginales, así como de las formas de subsistencia rural-urbanas combinadas que definen los flujos del ingreso popular en la economía regional. El vínculo del capital agro-industrial en la región de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés) en la actualidad refleja las interacciones de los colonos y los modelos comunes de administración agraria históricamente hegemónicos, en el marco de una estrategia de desarrollo agro-industrial enfocada hacia las exportaciones europeas, mediadas principalmente por los grandes mercados de capital y trabajo sudafricanos. Este modelo de desarrollo define los desiguales patrones de distribución del ingreso y el consumo, y la persistencia de economías rurales e informales marginales.

La forma y el resultado del proceso de liberación nacional han tenido diversas implicancias en relación con el modo en que la cuestión nacional, el problema agrario y la democracia han sido enfocados en África austral. Las propuestas específicamente nacionales de resolución de la cuestión agraria reflejaron los variados procesos de descolonización y las diversas movilizaciones de los movimientos de liberación, particularmente desde mediados de los años setenta, cuando surgió el *détente*, y el languideciente "fin" de la Guerra Fría de los ochenta. Así, las variadas tácticas de reforma agraria experimentadas en África austral desde los setenta (en la región lusoparlante); en el período que comprende los ochenta y los primeros años de la década del noventa en Zimbabue y Namibia; y las propuestas post-apartheid (en Sudáfrica, Zimbabue y Namibia), así como los procesos de formación de políticas neoliberales en relación con la tierra (en especial, referidas a la tenencia) experimentados desde los sesenta en otros países de la SADC. Allí donde la liberación fue decisivamente concluyente, como en Mozambique y Angola, a pesar de los conflictos armados internos por la cuestión nacional, alimentados por la desestabilización externa, la cuestión agraria parece haberse resuelto ampliamente. Allí donde la liberación se concluyó parcialmente, como en los principales territorios colonizados de Zimbabue, Namibia y Sudáfrica, los acuerdos negociados dejaron tanto la cuestión nacional como la cuestión agraria relativamente irresueltas. En particular, las dimensiones raciales de la cuestión nacional no fueron adecuadamente tratadas, como hemos visto recientemente. Por lo tanto, las estructuras racialmente desiguales de riqueza, ingreso y distribución de la tierra quedaron intactas, mientras los principios liberales democráticos y de mercado protegían estas desigualdades e inequidades. Esto limitó el resultado y el ritmo de las reformas agrarias.

Es más, los estados corporativistas-liberales que emergieron, y sus articulaciones con el capital global a través de Instituciones de Financiamiento Internacional –IFIs– (especialmente las instituciones de Bretton Woods), las estructuras de asistencia para el desarrollo (aportes bilaterales y multilaterales y estructuras de empréstito) y el sistema de intercambio, eventualmente consolidaron el marco neoliberal adoptado para tratar las cuestiones nacionales de la región y para elaborar las estrategias de reforma agraria adoptadas. Esto puede verse como interconectado por una creciente ideología neoliberal común y una estrategia común de administración económica, consistente en la estabilización macroeconómica impuesta desde el exterior y generada

internamente al estilo de los programas de ajuste estructural, la liberalización del comercio orientada al exterior, y la desregulación de los mercados internos (tierra, trabajo y artículos de consumo). Estos procesos llevaron, desde Tanzania hasta Zimbabue, a lo largo de cuatro décadas, a variados grados de desindustrialización de los enclaves de crecimiento. Estos se habían basado en procesos de industrialización con capital intensivo, desde los años cincuenta, paralelos a la creciente dependencia de la mayoría de las economías de la región en relación con la tierra para la supervivencia social. Las lecciones que resultan de este esquema son el común fracaso de las reformas agrarias y las transiciones económicas, y las estrechas disidencias del tratamiento de la reforma agraria y de la administración económica.

La trayectoria específica de los procesos de reforma agraria en la región de la SADC, por tanto, necesita ser examinada en función de los cuarenta años de historia de liberación nacional, si se pretende entender las aparentemente variadas experiencias y estrategias de reforma aplicadas en la evolución de la cuestión agraria en los países de África austral. Si bien es necesario reflexionar sobre las diversas especificidades socioeconómicas y políticas, lo que distingue las estrategias específicas de reforma agraria experimentadas es el cambio gradual en el terreno de la independencia nacional y de las luchas de liberación en los países desde los años sesenta, en relación a la movilización ideológica y política de las fuerzas sociales como respuesta a las tácticas imperialistas.

Así, en los años sesenta y setenta, la región de la SADC experimentó una clara escisión entre la radical orientación nacionalista-socialista de la reforma agraria y los proyectos liberales. La primera se basaba en la nacionalización de las tierras colonizadas y las estructuras de capital comercial e industrial extranjeras, como se buscó hacer en Tanzania y Zambia en los años sesenta y principios de los setenta y en Mozambique y Angola desde mediados de los setenta. En oposición a esto, las estrategias más liberales de reforma agraria se hallan en el mismo período en los pequeños “protectorados” coloniales, que enfrentaban prominentemente la administración colonial indirecta junto con asentamientos blancos de menor envergadura a la par de sistemas de mano de obra migrante barata en Botswana, Swazilandia, Lesotho y Malawi. En estos últimos países, las experiencias de reforma agraria incluyeron un grado limitado de expropiación mercantil de las tierras colonizadas, junto con compensaciones monetarias acordes al mercado y financiamiento colonial, como en el caso de Swazilandia

y Botswana. Estas tierras en manos de pequeñas comunidades de colonos fueron principalmente indigenizadas con propiedad de la tierra a gran escala a manos de una limitada minoría blanca extranjera y por la agricultura estatal, quedando a la par de la emergencia de granjas estatales y de la resiliencia de estructuras agrarias mayormente pastoriles y campesinas.

La naturaleza y los resultados de la radicalización de la reforma agraria también fueron variables. Mientras que Tanzania, Zambia y Mozambique buscaron reformas agrarias de tipo socialista basadas en grandes sistemas de administración estatal, y la reorganización de los asentamientos y el uso de la tierra (la urbanización y el desarrollo rural en Tanzania y los reasentamientos y el desarrollo integrado en Zambia), Mozambique siguió un proceso de nacionalización de tierras con intentos aún más intensivos de transformación socialista de la tierra y de la cuestión agraria a través del estado y las explotaciones cooperativas. Angola, que se vio envuelta en una guerra civil, no buscó mayores y significativas reformas agrarias después de la nacionalización de las tierras de 1975. La guerra civil en los territorios lusoparlantes, impulsada por la desestabilización y el aislamiento internacional relativo de Sudáfrica, de todas formas implicó reformas agrarias fundamentales.

El enfoque liberal aplicado a la resolución de la cuestión agraria apenas varió. Este consistió fundamentalmente en limitados esfuerzos de redistribución de la tierra guiados por el mercado y en intentos de modernizar la agricultura campesina en el contradictorio contexto de desequilibradas asignaciones de recursos públicos. Los mismos se concentraban principalmente en el desarrollo a gran escala del subsector de la agricultura capitalista nativa y estatal y su incorporación creciente en los mercados mundiales de exportación agrícola. Esta forma de la transformación agraria llevó a la concentración intensiva de tierras en varios de los países de África austral; a un crecimiento sostenido de la diversificación social agrícola en base a la acumulación capitalista, la explotación del trabajo y la marginalización rural; y a una estructura agraria bimodal que se arraigó a diferentes escalas en la región.

Naturaleza e importancia del campesinado en África austral

El campesinado –los agricultores familiares o en pequeña escala que operaban en un sistema generalizado de producción para el consumo– no constituye una clase en sí misma, pero le son inherentes las tendencias antagónicas entre proletarios y propietarios. El tipo ideal de “sub-

sistencia campesina" se reproduce simultáneamente como capital y trabajo en una contradicción interna, pero esta combinación de capital y trabajo no está extendida de manera regular entre el campesinado, por dos razones. En primer lugar, el campesinado se diferencia entre productores de bienes de consumo ricos, medios y pobres, un espectro que va desde el capitalista que contrata fuerza de trabajo, más allá de la familia, al semiproletario que la vende. Como tal, el campesinado medio es la única categoría que encarna el tipo ideal de la producción pequeño-burguesa, sin contratar ni vender fuerza de trabajo –y que de hecho es poco común (Moyo y Yeros, 2005). En segundo lugar, la combinación de capital y trabajo tampoco está distribuida uniformemente en cada economía de subsistencia; diferenciados por género y por generación, los patriarcas controlan los medios de producción, mientras que las mujeres y los niños proveen de mano de obra no asalariada. Si bien esto podría aparecer en la superficie como un modo "diferente" de producción, se ha argumentado con certeza que la producción de bienes de consumo está profundamente arraigada en el sistema capitalista y, de hecho, es una característica normal de la sociedad capitalista, aun siendo subordinada e inestable (Gibbon y Neocosmos, 1985).

Bajo el capitalismo, el campesinado queda en un estado de flujo, dentro de la estructura centro-periferia engendrada por el colonialismo, así como la proletarización coexiste con la campesinización y la semiproletarización. La forma y escala del campesinado actual es tanto un problema empírico como de interpretación que debe ser comprendido a partir de la composición del ingreso familiar según fuente, incluyendo fuentes de sustento no intercambiables, y a partir de un análisis de los patrones residenciales de los hogares, y entre la ciudad y el campo. Se ha argumentado que, a causa de los ajustes estructurales, los campesinos se han vuelto "problemáticos", en la medida en que son "multi-ocupacionales, abarcan residencias urbanas y rurales, [y] mercados de trabajo fluctuantes" (Bryceson, 2000). Sin embargo, el campesinado ha sido problemático en este sentido durante casi todo el siglo XX[2].

Los ajustes estructurales han sido acompañados por una migración intensificada. En la actualidad, África registra la tasa más alta de urbanización en el mundo (3,5 % anual) y casi el 40% de su población

2 La semi-proletarización tiene una historia previa a los Programas de Ajuste Estructural más larga de la cual no se da cuenta adecuadamente, y que es de hecho generalizable a África (First, 1983; Cohen, 1991; Mamdani, 1996) y el resto de la periferia.

se encuentra ya urbanizada. Este hecho se utiliza a menudo como prueba de que la cuestión agraria y de la tierra está perdiendo relevancia. La migración no implica una completa proletarización ni una urbanización permanente, sino el riesgo, en circunstancias altamente adversas, con la urbanización avanzando junto a la desindustrialización y el ajuste económico, de la diseminación de asentamientos ilegales no planificados, de modo que, por ejemplo, la mitad de la población urbana de Kenia y Sudáfrica vive en barrios marginales (Moyo, 2003).

La migración no es simplemente de sentido único. Los trabajadores expulsados de las minas y las granjas buscan la campesinización, tal como se observó en el caso de estudio de la "ocupación ilegal" rural en Zimbabue (Yeros, 2002a), o las zonas urbanizadas ingresan en los procesos de reforma agraria (Moyo, s/f[b]). Asimismo, por oposición a la urbanización secular, que Kay (2000) llama "ruralización de las áreas urbanas" y "urbanización de las áreas rurales", los trabajadores urbanos y rurales compiten por ambos trabajos, incluyendo tareas agrícolas, y por lugares de residencia en ambas áreas. Además, se ha observado que los trabajadores expulsados de las minas y la industria se han sumado a esta lucha y también han buscado convertirse ellos mismos en campesinos (por ejemplo, es el caso de Bolivia, donde los antes trabajadores mineros se han hecho cargo de la producción de coca) (Petras, 1997).

La urbanización y la proletarización no son definitivas, y la reforma agraria no puede ser vista como anacrónica (ver Petras y Veltmeyer, 2001), ni se puede subestimar la significación política del campo, donde la tesis del "fin de la reforma agraria" desdibuja la posibilidad de un patrón alternativo de acumulación. La tesis de la semiproletarización, en el marco del actual cambio agrario en la estructura centro-periferia contemporánea, no provee la reubicación masiva de la población hacia el norte (Moyo y Yeros, 2005).

La consecuencia ha sido el surgimiento de una clase de campesinos ricos, comparados con el resto del campesinado que se ha semiproletarizado o carece de tierras. En general, la proletarización completa se anticipó, en gran parte por la acción del estado, y los hogares rurales se aferraron a una parcela de tierra y mantuvieron la estrategia de ingresos dual sostenida en la producción de bienes de consumo y el trabajo asalariado (Harriss, 1992; Breman, 2000). Las actividades rurales no agrícolas y los mercados proliferaron, de modo tal que entre el 30 y el 40% de los ingresos de los hogares provienen en la actualidad de fuentes no agrícolas (Mooij, 2000). Esta doble tendencia

nos sugiere que "el sector informal [en la economía urbana] no es un escalón hacia una vida urbana mejor y más sólida, sino un estadio temporario para la mano de obra que puede ser repelida hacia su lugar de origen cuando ya no sea necesario" (Breman, citado por Moyo y Yeros, 2005).

La transición hacia el capitalismo en la periferia se ha producido bajo una acumulación desarticulada y subordinada a las necesidades de acumulación del centro. En consecuencia, no se ha caracterizado por seguir la "vía americana" (Moyo y Yeros, 2005), tal como fuera identificada por Lenin –esto es, una acumulación amplia en base a los productores de bienes de consumo "desde abajo"–, sino por una variedad de caminos (Ibid y cf. entre otros de Janvry, 1981; Byres, 1991; Moyo, s/f[b]). Estos incluyen una "vía *junker*" de capitalistas convertidos en terratenientes en América Latina y Asia (exceptuando Asia Oriental), con su variante de colonizadores blancos en las sociedades en África austral, que operan junto con el capital transnacional (propietario o no). Recientemente, con el gran capital agrícola también se ha expandido y ha convertido la agricultura lejana en la gestión de la fauna silvestre, o en iniciativas de "eco-turismo", una "vía mercantil" que comprende una multiplicidad de elementos [pequeño] burgueses urbanos con acceso a la tierra, ya sea por arrendamiento o por tenencia libre, por medio del estado, el mercado o la reforma agraria, agricultura a escala mediana pero integrada a los mercados de exportación y a la agroindustria mundial (Moyo y Yeros, 2005).

Las medidas de "reducción de la pobreza", que incluyen "programas de integración y desarrollo rural", tendientes a reforzar esta dualidad funcional en su momento de crisis desde los ochenta, llevando al abandono de la agenda de la pobreza y a la aceleración de la tendencia a la proletarización, más allá de las acciones políticas directas e indirectas y de una serie de catástrofes sociales (Banco Mundial, 1990), han incluso retrotraído la reforma agraria con base en el mercado (Moyo y Yeros, 2005). En Zimbabue, donde la agenda social neoliberal falló gravemente, la re-campesinización a gran escala se ha producido fuera del control del Banco Mundial y, por lo tanto, debido a las penalidades impuestas desde el Norte, un nuevo patrón de "acumulación desde abajo" no se ha desarrollado aún (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]).

Numerosas jerarquías sociales sustentadas en el género, la generación, la raza, las castas y las etnias se han intensificado con el capitalismo y la dualidad funcional (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]), ya que la acumulación desarticulada y su corolario de semi-proletarización brin-

dan un base económica estructural para el florecimiento de poderosas jerarquías sociales que, o bien se funden con las clases (por ejemplo, la raza y las castas), o bien las atraviesan (género), y reproducen formas aparentemente "no capitalistas" de "tenencia de la tierra", aun a pesar de la culminación histórica de la "vía *junker*" (Yeros, 2002b; Moyo, s/f[b]). La sinergia entre la clase y la raza es notoria en Zimbabue y Sudáfrica, donde los procesos históricos de dominación y resistencia han fusionado los discursos de clase y raza (Moyo y Yeros, 2005).

En consecuencia, las demandas por la reforma agraria han golpeado el corazón de las identidades nacionales y culturales dominantes a través de las cuales se reproducen las condiciones de sobreexplotación. De todas formas, en África las cuestiones de raza y clase han estado altamente politizadas desde hace mucho tiempo (Fanon, 2001; Cabral, 1979), lo que se intensificó con las luchas armadas de liberación nacional contra el colonialismo. El logro del gobierno de la mayoría en todo el continente, en el marco neocolonial, se caracterizó por el fomento de pequeñas burguesías locales orientadas al exterior, combinadas para defender a nivel nacional el patrón desarticulado de acumulación, mientras que en África austral el neocolonialismo coincidió con el ajuste estructural. Las políticas nacionales se han galvanizado gracias a las luchas de clases rurales y urbanas alentadas por las crecientes diferenciaciones de clase entre la población negra, y por el conflicto inter-capitalista entre las emergentes burguesías negras y el capital blanco establecido, ambos orientados al exterior y ambos pendientes de la cuestión agraria. El resultado ha sido una contrastante bifurcación de la cuestión nacional: por un lado, el capital negro se ha enfrentado al capital blanco, transformando el significado de la "liberación nacional" en sus propios términos y acaparando la reforma agraria; mientras que, por otro lado, las realidades históricas de clase y raza persisten, caracterizadas por una dualidad funcional en el marco de la supremacía blanca, que incluye la racialización de la tenencia de la tierra a la que da lugar (Moyo, 2001; Rutherford, 2001; Yeros, 2002b).

La jerarquía de género ha sido tan intrínseca a la dualidad funcional como la raza, la mano de obra masculina en las minas, y las explotaciones agrícolas que descansaban en una política de confinamiento de la mujer a las áreas comunales por medios institucionalizados bajo jefaturas despóticas (Channok, 1985; Schmidt, 1990; Mamdani, 1996). Mientras que el caciquismo se ha transformado de modos variables, y las mujeres han ingresado en grandes cantidades al mercado de trabajo, siguieron siendo un pilar rural de la dualidad funcional. Con el ajuste

estructural, la jerarquía de género ha sido instrumentalizada a fondo, ya que los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) han reducido los servicios sociales y se han sustentado en el rol reproductivo de la mujer, que a su vez se ha intensificado, así como en el trabajo infantil. Al mismo tiempo, las mujeres han sido obligadas a diversificar las fuentes del ingreso familiar. Sin embargo, los obstáculos tradicionales de acceso a la tierra han persistido y permanecen sujetos a las relaciones patriarcales, mientras en muchos casos el uso ilegal de tierras ha proliferado (Moyo, 1995; Agarwal, 1994; Deere y León, 2001).

La tendencia mencionada denota la emergencia en la región de conflictos agrarios dispersos pero significativos, un resultado directo y negativo de las reformas agrarias neoliberales, que tiende a alimentar las renovadas luchas por las cuestiones nacionales y por la democracia. El resto del trabajo examina estas cuestiones y las experiencias de reforma agraria en África austral, incluyendo la naturaleza de las rápidas reformas agrarias neo-radicales en Zimbabue y las implicancias regionales de estas para el futuro de la cuestión agrícola en la región de la SADC.

Concentración, privatización y control externo de la tierra en África austral

Contexto histórico de la cuestión agraria en África austral

La principal cuestión agraria que enfrenta África austral se vincula con el poco progreso logrado en la implementación de la reforma agraria, en especial en lo que respecta a reparar la desigualdad en la propiedad de la tierra derivada del colonialismo y la post-independencia, las regulaciones discriminatorias del uso de la misma y los inseguros sistemas de tenencia que marginan a la mayoría de la población pobre rural y urbana. La herencia de un control de la tierra racialmente desigual, que enfrentaron principalmente los antiguos asentamientos coloniales, se mantuvo con la independencia a través de constituciones que garantizaban la protección de la propiedad privada sacralizando enfoques de “vendedor deseoso-comprador deseoso” en el esquema de redistribución de tierra de tenencia libre. Dichos estados de la SADC, con sus herencias de un colonialismo colonizador limitado, han tendido a enfrentar los desafíos de promover sistemas legales y administrativos equitativos de tenencia de la tierra y una administración segura y efectiva en el contexto de una creciente concentración de tierras y diferenciación de clases agrarias.

Un problema significativo que subyace al enfrentamiento de estas cuestiones agrarias en África austral es el continuo crecimiento de la población entre los campesinos en tierras marginales superpobladas, sin un aumento neto en el acceso a las tierras cultivables mal distribuidas y sub-explotadas, y una baja tasa de crecimiento en la productividad de la tierra y la intensificación de la agricultura. Las políticas y prácticas discriminatorias del uso de la tierra, y las leyes de tenencia de la misma, han tendido a impulsar la sub-explotación o el uso ineficiente de terrenos entre los grandes campesinos, quienes, sin embargo, registran altos niveles de productividad en partes limitadas de la tierra que manejan. A pesar de ello, la expansión del número de propietarios por medio de una redistribución de la tierra podría subsanar la escasez de la misma y los patrones de inseguridad en relación con la tenencia que provienen de la mala distribución. En cambio, las políticas de reforma en los países sudafricanos se han focalizado en reformar las regulaciones del uso de la tierra y las prácticas de administración medioambiental entre los pequeños propietarios, así como las formas de tenencia tradicionales hacia sistemas de tenencia con base en el mercado, con la creencia de que estos pueden llevar a un aumento de la inversión agrícola y la intensificación.

Una característica persistente de la cuestión de la reforma agraria en la subregión, por lo tanto, radica en que el desequilibrio racial y las quejas históricas sobre la expropiación de tierras proveen una fuerza vinculante para la movilización política del descontento social y la pobreza creciente en el marco de la reforma agraria. Así, la independencia, los acuerdos políticos y las políticas de reconciliación en Zimbabue, Namibia y Sudáfrica han fallado en frenar el conflicto racial en un contexto en el cual los dividendos de la paz de mediados de los noventa no han conducido al crecimiento económico a través de la subregión, ni han producido cambios estructurales que incluyan a la mayoría en la economía formal. Naturalmente, incluso en los territorios sin asentamientos, el problema de la tierra y sus fundamentos raciales resuenan. Por lo tanto, el conflicto por la tierra tiende a ser impulsado por discursos ideológicos y de políticas agrarias que en África austral no han resuelto la cuestión de si los derechos que ejercen los blancos sobre la tierra que fue expropiada históricamente son o no válidos y legítimos social y políticamente, y en qué medida (Moyo, 2003).

Los discursos sobre la reforma agraria se ven alimentados además por el mito de que el sistema de tenencia libre de la tierra y los

mercados de tierra privados son más eficientes e incluso superiores que los sistemas de tenencia tradicionales (los llamados "comunales"). Este mito tiende a justificar la preservación de la tenencia desigual de la tierra en los sistemas duales de tenencia, aduciendo erróneamente que la reforma agraria *per se* deteriora la seguridad alimenticia y las exportaciones, así como la confianza de los inversionistas en la economía. Mientras que esto puede ser correcto allí donde se produjeron transferencias conflictivas de tierras, como en Zimbabue desde el año 2000, este podría ser un problema de transición a corto o mediano plazo, según el apoyo dado a los nuevos ocupantes. En tal contexto, en que los pequeños campesinos son vistos intrínsecamente como menos eficientes en el uso de la tierra, la productividad y las prácticas ecológicas que los grandes campesinos blancos, que poseen grandes porciones de las mejores tierras y otros recursos, esta predicción puede sostenerse a través de retener los recursos agrícolas que corresponden a los llamados campesinos de subsistencia. Esto es, la reforma agraria sólo puede tener éxito en la medida en que los recursos sean redistribuidos por el estado y a través de intervenciones apropiadas del mercado.

Los conflictos por la tierra son hoy resultado de reclamos y luchas por el acceso a la tierra y los recursos naturales por parte de la clase pobre y las clases capitalistas negras emergentes. Tales agravios reflejan las profundas raíces de la polarización social marcada por líneas raciales y de nacionalidad. Estas surgen históricamente del trato discriminatorio hacia la población negra en las explotaciones agrarias, las minas y las ciudades a través de un proceso de proletarización basado en la enajenación de la tierra y la movilización de trabajo barato, y la persistencia de un desarrollo racialmente desigual. La creciente radicalización de las posturas de adquisición de tierras en Namibia y Sudáfrica y el crecimiento de la táctica de ocupación de los terrenos en la región SADC desde los noventa son manifestaciones de este fenómeno fuertemente arraigado de agravios relacionados con las cuestiones agrarias irresueltas, y del fracaso de los mercados o de los terratenientes para reasignar la tierra a una base más amplia.

Patrones de distribución de la tierra raciales y extranjeros

La estructura y los patrones actuales de las desigualdades agrarias en África austral se basan en una distribución racial relativamente única de las características socioeconómicas que incluyen población, riqueza, ingreso y patrones de empleo (Moyo, 2003). La expropiación de tie-

rras fue creciente en casi todos los países de África austral, y sólo Botswana no tenía colonos blancos hacia 1958. Por otra parte, Angola, Lesotho y Zambia registraban los más bajos porcentajes de tierras expropiadas. En términos de población asentada, Namibia parece haber tenido una cantidad significativa de asentamientos de población blanca principalmente compuesta por los afrikáners y alemanes en 1960, registrando un 19%. La mayor enajenación de la tierra llevada adelante por los blancos se dio en Sudáfrica en el siglo XVIII, con un 87% del total de la tierra en sus manos.

Aunque con la independencia las poblaciones colonizadoras blancas han tendido a disminuir, la proporción de tierra en manos de minorías blancas ha tendido a no descender proporcionalmente en las ex tierras de los colonos, mientras que hubo un crecimiento gradual de las propiedades en manos extranjeras en algunos países como Mozambique, Zambia y Malawi, en el contexto de un renovado interés del capital internacional privado por el turismo basado en el control de los recursos naturales (Moyo, 2003).

Países como Sudáfrica y Namibia se enfrentan a la propiedad desigual de tierras con títulos en manos de unos pocos agricultores blancos orientados al comercio. Este patrón es excesivo en Sudáfrica, donde 60 mil agricultores blancos, que conforman sólo el 5% de la población blanca, son propietarios de casi el 87% (85,5 millones) de la tierra. Solamente 20 mil agricultores blancos orientados al comercio producen el 80% del grueso del producto agrícola. Otros 40 mil, incluyendo unos 2 mil campesinos negros, producen el 15%, mientras que 500 mil familias que viven en sus antiguas tierras natales producen cerca del 5%. Al menos 12 millones de pobladores negros viven en 17,1 millones de hectáreas de tierra y no más del 15% (es decir, 2,6 millones de hectáreas) de esa tierra es potencialmente cultivable. Así, los blancos poseen seis veces más tierra en términos de la cantidad de tierra disponible y de su calidad (Wildschut y Hulbert, 1998).

Sin embargo, Namibia tiene el número más alto de asentamientos blancos, con un 8% del total de la población. Las tierras comerciales de tenencia libre comprenden aproximadamente 6.300 explotaciones que pertenecen a 4.128 campesinos, la mayoría blancos, y que ocupan alrededor de 36,2 millones de hectáreas. La tierra de tenencia libre cubre el 44% de la tierra disponible y el 70% de la tierra agrícola más productiva, ocupando 36 millones de hectáreas. Sólo 2,2 millones de hectáreas de las explotaciones comerciales pertenecen a campesinos negros. En contraposición, las tierras comunales comprenden 138

mil hogares en un área de 33,5 millones de hectáreas, lo cual representa sólo el 41% de la tierra disponible.

En los países con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, existe una tendencia a altas densidades de población en tierras consideradas pobres alrededor de áreas altamente montañosas y tierras escasamente cultivables. De hecho, en Swazilandia y Malawi, la lucha por la propiedad equitativa de la tierra convoca el control de líderes tradicionales sobre la asignación de la tierra (Mashinini, 2000). La creciente privatización de tierras estatales, como parte del flujo de inversiones extranjeras, ha amontonado a los pobres en las peores tierras. En Mozambique, aunque toda la tierra es considerada constitucionalmente como tierra estatal, la "privatización" de la tierra se inició en 1984 como parte de la implementación de los programas de ajuste estructural. Esto ha sentado las bases para la animosidad racial, ya que los extranjeros y los sudafricanos blancos han tendido a dominar estas inversiones. Las confrontaciones por la tierra en Zimbabue se relacionan con la emigración de los zimbabuenses blancos a Mozambique[3]. Los funcionarios mozambiqueños han demandado una mayor integración social de los campesinos blancos entrantes para evitar la creación de "islas blancas" en las que el desarrollo comercial supere al de la población nativa que rodea esos nuevos asentamientos.

En Zimbabue, antes del programa de reforma agraria de emergencia, la mayoría de las tierras de tenencia libre estaban en manos de 4.500 blancos (que conformaban el 0,03% de la población) y localizadas en las zonas más fértiles del país, con las condiciones climáticas más favorables y con recursos hídricos disponibles. Los campesinos blancos controlaban el 31% de la tierra de tenencia libre o alrededor del 42% de la tierra agrícola, mientras que 1,2 millones de familias negras subsistían en el 41% del territorio del país de 39 millones de hectáreas.

También se verifica una estructura diversificada y diferenciada de tenencia y uso de la tierra entre las regiones de población blanca. La propiedad racial de la tierra va desde terratenientes de familia a unas pocas grandes compañías dominadas por blancos –la mayoría de las cuales son empresas multinacionales con fuertes lazos internacionales. Mientras que estas compañías tienden a sub-utilizar la mayoría de sus

---

3 Mozambique espera 100 campesinos comerciales blancos zimbabuenses mientras que 10 han sido reubicados en 4.000 ha de la provincia de Manica. Un grupo de 63 zimbabuenses blancos ha solicitado 400.000 ha, pero el gobierno de Mozambique ha puesto un techo de 1.000 ha por explotación individual (*Daily News*, 20/07/2001).

terrenos, son sin embargo la nacionalidad y la ciudadanía de los grandes terratenientes las que se cuestiona. En Zimbabue, se estima que entre 20 mil y 30 mil zimbabuenses blancos son británicos y sudafricanos con doble ciudadanía[4]. Mientras que la definición de quién es nativo permanece cuestionada, incluso para los miembros no blancos de grupos minoritarios que son ciudadanos por nacimiento o naturalización, la propiedad en ausencia exacerba los sentimientos en contra de la propiedad extranjera de la tierra. En Namibia, la propiedad corporativa esconde el influjo de terratenientes extranjeros, en particular de aquellos que están cambiando el uso de la tierra desde la agricultura al turismo.

La propiedad extranjera de la tierra posee dimensiones históricas y contemporáneas. La pasada expropiación colonial comienza ahora a verse reforzada por nuevas concesiones de tierra a inversores extranjeros. Esto tiende a ser complicado social y políticamente por la ausencia física de muchos grandes terratenientes extranjeros. Los propietarios extranjeros usan cada vez más acuerdos de arrendamiento mediante la tenencia de acciones para el control de la tierra, en especial en la creciente industria del ecoturismo, aumentando así la globalización de la cuestión agraria de la región (Moyo, 2000). Los pobres rurales son entonces marginados de su propio paisaje, y sus medios de subsistencia son socavados.

El paradigma mercantilista de los ochenta vio llegar nuevas y grandes olas migratorias de campesinos blancos hacia Zambia, Mozambique y la República Democrática del Congo. Esta migración, alentada por las políticas de inversión neoliberales, ha conducido a la apropiación de tierras por manos extranjeras en muchos países, y a presiones para la consolidación de regímenes de tenencia privada de la tierra de modo tal de proteger las inversiones. El sector agrícola ha sido el objetivo central de tales inversiones a través de incentivos lucrativos para las inversiones externas, en especial en zonas de exportación.

Nociones en disputa de los ocupantes respecto del tamaño de las tierras y la marginación campesina

La propiedad *per capita* de tierra cultivable por hogar ha ido en declive debido al aumento de la población en las áreas habituales de tenen-

4 La ciudadanía doble no es legal en Zimbabue y se han introducido recientemente nuevas enmiendas para reforzar la ley, generando también problemas sobre la ciudadanía de campesinos migrantes de larga data de Mozambique y Malawi que aún no han declarado su ciudadanía de origen.

cia de tierras en las regiones, mientras que los pocos campesinos blancos y algunos campesinos negros a gran escala poseen la mayor parte de la tierra cultivable en explotaciones que están sobredimensionadas. Así, según IFAD (2001), la pobreza tiende a concentrarse en hogares con explotaciones menores de 1 ha y, en especial, menores de 0,5 ha. Mientras que los pequeños propietarios pobres negros y aquellos que no poseen tierras exigen una mayor redistribución, las elites negras urbanas y rurales también demandan acceso a vastas explotaciones comerciales más grandes de lo necesario, como ha sucedido recientemente en Zimbabue, donde los topes prescriptos para el tamaño de la tierra se basan en nociones obsoletas de las dimensiones de tierra requeridas para una agricultura comercial "viable"[5].

Las dimensiones de las explotaciones en la región reflejan las tendencias en la propiedad de la tierra. En Namibia, el tamaño promedio de las explotaciones blancas de gran escala es de 5.700 ha. En Zimbabue, el promedio era de 2.500, con una variación entre la Región Natural (NR) II y la NR V[6]. En las áreas comunales, el tamaño promedio de las tierras para cultivo y cría es de aproximadamente 2 ha, y en los reasentamientos llega a 5 ha. En Sudáfrica, el 28,5% de las explotaciones eran mayores a 1.000 ha (Wildschut y Hulbert, 1998). En Malawi, el 40% de los pequeños propietarios cultivan menos de 0,5 ha, con terrenos promedio de 0,28 ha (IFAD, 2001). Las áreas habitadas por pequeños propietarios registran el mayor grado de pobreza.

Los programas de reasentamiento en la región se efectivizan sobre la base de explotaciones de pequeñas dimensiones para la población negra, con un promedio de menos de 10 ha de tierra cultivable en zonas como la NR II en Zimbabue. La reforma agraria sustentada en el control de las dimensiones de las explotaciones por medio de topes no ha se ha llevado adelante en la mayoría de los países.

Esto deja a unos pocos propietarios la posesión de espacios de tierra excesivamente extensos. Usando como límite el tope de más de 10.000 ha poseídas a título individual o de una empresa, o como explotaciones simples o múltiples, cerca de 66 propietarios (con 158 explotaciones) ocupaban más de 2 millones de hectáreas del territorio de

5 Estas dimensiones han sufrido desde entonces nuevas reducciones, aunque continúan siendo de gran escala para explotaciones comerciales viables.

6 Ello fue así hasta que el gobierno de Zimbabue adquiriera y redistribuyera cerca de 10 millones de hectáreas a un total estimado de 250.000 hogares (Moyo, 2002). Además, estableció dimensiones máximas de las haciendas por región agro-ecológica, que hicieron desaparecer las haciendas de gran tamaño.

Zimbabue hacia 1998 (Moyo, 2003). La mayoría de estas explotaciones son de propiedad múltiple. La propiedad múltiple es, así, una característica decisiva en la burguesía agraria de Zimbabue, ya sea colectiva o individual.

El criterio utilizado para determinar las dimensiones viables de las explotaciones se basa en un legado de nociones correspondientes al colonizador blanco sobre la "pequeña escala" orientada a la subsistencia y la escala "comercial", es decir, explotaciones blancas de gran tamaño.

Aunque la categorización es propuesta como una función de diferentes niveles de recursos, existe una base fundamental de clase y raza para dicha definición. Históricamente, las explotaciones de gran escala han significado niveles más altos de ingresos para los blancos, en contraposición a ingresos más bajos, de "subsistencia", para los negros. Estos últimos se han visto obligados a proveer de mano de obra barata para suplementar sus ingresos. Se supone que las tierras de grandes dimensiones también permiten múltiples usos a escala "comercial", y permiten que una parte de la tierra quede en barbecho por un tiempo. Asimismo se consideran necesarias para la agricultura mecanizada, sobre las bases falsas de que las economías a escala ganan con la agricultura. De todas formas, la población negra ha estado históricamente imposibilitada de adquirir maquinaria de gran envergadura debido a los prejuicios en la asignación de recursos institucionalizada y la discriminación de las instituciones financieras. Igualmente, mientras que muchas de las grandes explotaciones así sustentadas son productivas en términos de los estándares regionales, la mayoría de sus tierras están sub-explotadas.

Para ocultar la sub-explotación de la tierra y los usos especulativos de la misma, los blancos dedicados a la agricultura comercial y las compañías multinacionales han tendido a dedicar sus tierras a la hacienda silvestre, aun cuando los beneficios sociales y económicos de estos usos son puestos en duda (Moyo, 2000). Más allá de invertir en hacienda silvestre, el turismo conservacionista requiere la exclusión continua de población pobre de extensas zonas y, en algunos países, el cercado de tierras recientemente consolidadas para el mismo fin. Varias estructuras de propiedad mediante tenencia de acciones que se conservan en el grupo cerrado de los hacendados blancos excluyen tanto a la elite negra como a los pobres negros, quienes critican estos arreglos por medio de varias estrategias, entre ellas la ocupación de tierras. El sector del turismo ha justificado la exclusión de la población negra argumentando que se trata de una cuestión excesivamente

técnica para ser administrada por el pequeño campesinado negro, y que sus requerimientos de marketing son demasiado sofisticados para ellos. Se argumenta que dicha población debe, en cambio, concentrarse en cultivos menos técnicos como los granos alimenticios más que en cultivos de horticultura de exportación (World Bank, 1991; 1995).

Esta noción racista es reforzada por la creencia de que los negros sólo buscan asegurarse el consumo privado y un lugar de residencia, y que no requieren tierras para uso comercial. Sin embargo, el desempeño productivo de los pequeños propietarios, incluyendo a los campesinos negros reasentados y a aquellos que han invertido en zonas peri-urbanas, demuestra que con un acceso adecuado a la tierra los negros contribuyen sustancialmente con los mercados locales y de exportación. Desafortunadamente, el racismo, incluso en algunos círculos de financiamiento, sigue imponiendo la errada idea de que, cuando los negros obtienen explotaciones de grandes dimensiones a través del apoyo estatal, ello es sólo un reflejo de un favoritismo improductivo más que de un proceso de des-racialización. Sin embargo, considerando que históricamente los blancos obtuvieron tierras de grandes dimensiones destinadas a comercializar la agricultura a través de los mismos procedimientos, dichas ideas son infundadas.

Tales contradicciones del acceso a la tierra basadas en divisiones raciales, de clase y de nacionalidad constituyen hasta el momento una fuente fundamental de conflicto en las demandas por la tierra en una región donde la ideología neoliberal hegemónica promueve de hecho el capitalismo agrario, aun cuando en el discurso se exprese como a favor de la reforma agraria orientada a reducir la pobreza.

Experiencias de reforma agraria en los estados de la SADC

La demanda de reforma agraria

La demanda por la redistribución de tierras, en términos tanto de reparar las desigualdades históricas y raciales como de las necesidades crecientes de los negros pobres (rurales y urbanos) y las elites negras, ha sido una característica constante de la política y el diseño de políticas en la región de África austral. Recientemente, la mayoría de estos países ha formulado políticas de tierras como respuesta a ambas presiones en pos de la redistribución.

Dichos esfuerzos están dominados por las perspectivas oficiales que tienden a enfatizar la conversión de los sistemas de tenencia tradicionales hacia sistemas privados de tenencia libre. La mayoría de los

análisis oficiales de la cuestión agraria, sin embargo, han tendido a subestimar la naturaleza y escala de la demanda por la redistribución de la tierra, y a ignorar las tensiones raciales que han persistido como resultado de una agenda de reforma agraria incompleta.

La demanda de reforma agraria adopta varias formas y proviene de diversas fuentes. Estas incluyen demandas formales e informales, legales y clandestinas, o formas ilegales de reclamo de redistribución de tierras, y demandas que pueden estar basadas en la restitución de derechos históricos, u otras contemporáneas basadas en diferentes necesidades. Las diversas organizaciones sociopolíticas que median en tales demandas incluyen organizaciones de la sociedad civil, sindicatos de campesinos, partidos políticos, asociaciones de veteranos de guerra, asociaciones de representantes de negocios, organizaciones de base comunitaria y estructuras tradicionales. Estas estructuras son centrales en la evolución de la demanda de redistribución agraria. El contenido social de tales estructuras, sin embargo, está polarizado racialmente de manera indudable en África austral, mientras que la composición de clase de los actores políticos "visibles" ha sido elitista.

Desde la descolonización de Zimbabue, Sudáfrica y Namibia, el debate sobre la reforma agraria ha estado primordialmente enfocado hacia los instrumentos mercantiles de transferencia de la tierra. A pesar del amplio consenso entre los gobiernos, los sin-tierra, los terratenientes y la comunidad internacional respecto de la necesidad de la reforma agraria en la subregión, esta continúa siendo limitada. La puesta en práctica de programas de ajuste estructural, así como la "democratización" multipartidaria en África austral desde los ochenta, han tendido a reforzar las dimensiones de política liberal y de mercado del debate sobre la cuestión de la tierra. En el proceso de liberalización económica, sin embargo, las demandas políticas informales del sector rural en reclamo de tierras, que incluyen la ocupación de tierras y la apropiación furtiva de recursos naturales, han seguido siendo una fuente crítica de apoyo a la reforma radical y, de hecho, han tenido éxito en mantener la reforma agraria en la agenda (Moyo, 2001). Con el tiempo, las demandas de tierra por parte de las clases medias y las elites negras han tendido a ser promovidas al interior de las organizaciones de la sociedad civil y a los partidos gobernantes y de oposición, en un marco político y de derechos humanos liberal, que deja al mercado la cuestión fundamental de la reestructuración económica y la redistribución de recursos (Moyo, 2001).

Así, la sociedad civil, de liderazgo predominantemente urbano, no ha adoptado de manera formal la agenda de la reforma agraria, quizás debido a la persistente base de clase media de su liderazgo, en especial en el movimiento de las ONGs.

Defensa limitada de la reforma agraria por parte de la sociedad civil

Esto ha relegado a los movimientos sociales rurales por la reforma agraria a la política informal, mientras que ha dado relevancia a grupos cívicos de clase media más organizados y a organizaciones dedicadas a las políticas que típicamente defienden métodos de reforma agraria basados en el mercado y cuestiones de derechos ciudadanos y políticos liberales. Aun así, la problemática racial de la reforma agraria domina con persistencia las luchas y el debate por la reforma agraria, puesto que se espera que la tierra a ser redistribuida provenga mayormente de explotaciones en gran medida propiedad de blancos, mientras que los potenciales beneficiarios negros compiten por la redistribución y la acción afirmativa en términos de su pertenencia de clase, pero bajo la bandera común de sanar las heridas de las injusticias pasadas.

Lo anterior evidencia las tendencias contradictorias en las ideologías y objetivos de los movimientos sociales, entre los que luchan por el acceso a los derechos sociales (redistribución de tierras y de mayores recursos) y los que hacen foco en los derechos políticos (cívicos y humanos). De este modo, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, que por lo general orientan su apoyo a un único tema, han tendido a dividirse entre aquellas que tienen perspectivas estructuralistas (redistribucionistas) y las que tienen perspectivas procedimentalistas (gobernancia) del cambio social y económico, aunque en realidad ambas cuestiones necesitan ser consideradas en una combinación calibrada. A través del tiempo, sin embargo, la demanda formal de una reforma agraria radical o simplemente extendida ha tenido la tendencia a verse subsumida, en especial en las luchas recientes por la democratización, por la postura procedimentalista del activismo de la sociedad civil, la mayor parte de la cual está comprendida en un marco neoliberal. Esto se ve reforzado por el hecho de que el equilibrio de la ayuda externa, en Zimbabue, por ejemplo, se ha inclinado en los últimos quince años hacia el apoyo del activismo pro-gobernabilidad.

Mientras que dicho apoyo es necesario, esta tendencia ha servido para resaltar principalmente las cuestiones de derechos humanos y

las transgresiones electorales del estado, en detrimento de las cuestiones estructurales y los derechos sociales. Las excepciones son la ayuda alimentaria y la asistencia en VIH/SIDA y salud, que desafían la dicotomía y pueden ser consideradas como apoyo humanitario básico.

Los discursos de la sociedad civil sobre la reforma agraria, por el hecho de que van más allá de cuestiones de legislación, han estado enfocados hacia la crítica de los métodos de adquisición y asignación de tierras, sin ofrecer alternativas a la adquisición por medio del mercado y a los instrumentos de expropiación, y sin movilizar a los beneficiarios más merecedores de la reforma en apoyo a una reforma agraria extendida frente a la resistencia de los terratenientes y otros propietarios. Dada la polarización de la sociedad en cuanto a partidos políticos y bases ideológicas, en Zimbabue, por ejemplo, el involucramiento del estado en la promoción de la reforma agraria ha sido sacrificado por rechazar los procesos administrativos y las reglas legales aplicados a la reforma agraria, a pesar de los desafíos legales y la resistencia. Sin embargo, existe una redistribución de hecho (ver también Nyoni, 2004) sobre la base de que esta tendencia de la sociedad civil a la defensa de la tierra no es coyuntural ni está limitada a la experiencia de Zimbabue.

Históricamente, África austral en general no ha tenido una sociedad civil organizada que planteara demandas de reforma agraria o de redistribución de la tierra. Bajo la ley colonial, la causa por la tierra estaba liderada por los movimientos de liberación y en los años setenta se la llevó a cabo por medio de la lucha armada (Chitiyo, 2000). En el período de la independencia, la defensa de la tierra por parte de la sociedad civil ha estado limitada por sus valores predominantemente de clase media, orientados a los servicios sociales y el desarrollismo neoliberal, que a su vez dependen de la asistencia internacional. Mientras tanto, las organizaciones de base formales rurales y urbanas que exigen tierras tienden a ser apéndices de organizaciones de la sociedad civil mediadoras impulsadas por la clase media, mientras que los movimientos locales de ocupación de tierras han tendido a ser evitados por estas (Moyo, 1998). Las operaciones rurales de las ONGs en el contexto neoliberal se han caracterizado por sus demandas de fondos para pequeños proyectos de "desarrollo" dirigidos a unos pocos beneficiarios selectos (Moyo, Raftopoulos y Makumbe, 2000), y han dejado un vacío político y social en el liderazgo de la agenda de la reforma agraria.

La defensa de la reforma agraria en la región ha sido crecientemente dominada por antiguas asociaciones de movimientos de libera-

ción, líderes tradicionales dispersos y *mediums* espirituales, grupos con intereses particulares y otras estructuras de base estrecha, más que por organizaciones de la sociedad civil de base extendida, como hemos visto en Zimbabue, Namibia y Sudáfrica. En esta última, algunos grupos de ONGs de tendencia izquierdista han apoyado la formación del *Landless People's Movement* (LPM), si bien las contradicciones del liderazgo intelectual de la clase media blanca de las estructuras de la población negra sin tierra, y la naturaleza trans-clasista y nacionalista de los intereses por la tierra, han quedado evidenciados en la lenta maduración de una agenda de reforma agraria radical a escala nacional.

Los grupos de presión negros de acción indigenista o afirmativa, algunos con objetivos etno-regionales y de género, han reenfocado, por otra parte, la agenda de la reforma agraria, incluyendo la demanda de un "regreso de las tierras perdidas", apuntando más bien hacia la desracialización de los fundamentos de la propiedad de las tierras comercialmente cultivables, a veces como fórmula de sustitución racial para la agricultura capitalista (Moyo, 2001). Hasta aquí, sin embargo, una aproximación doble a la redistribución de la tierra a vastas cantidades de campesinos negros y pobres permanece en la agenda de la reforma agraria formal u oficial, aun cuando las asignaciones de recursos han tendido a beneficiar a las elites. De todas formas, las grandes organizaciones de agricultores blancos, los tecnócratas negros y varias ONGs han tendido a apoyar la orientación de los campesinos comerciales en la redistribución de las explotaciones en general, dada su generalizada tendencia a creer en la ineficiencia de los pequeños campesinos. Esto ha hecho cambiar los discursos relativos a las políticas sobre los criterios para el acceso a la tierra, reorientando la visión redistributiva desde los "sin tierra" e "inseguros" hacia los "capaces" y presumiblemente "eficientes" capitalistas agrarios nativos dentro de los términos del paradigma de desarrollo global neoliberal.

Esto queda ejemplificado, por ejemplo, incluso en la similitud entre las políticas bifocales de asignación de tierras de los partidos políticos contrarios, en el caso del partido gobernante, *Zimbabue African National Union-Patriotic Front* (ZANU-PF) de Zimbabue, y el MDC (MDC, 2004). El primero se refiere a proveer a los necesitados (los sin tierra y los "hacinados") y a los "aptos" o "calificados" de tierras según lo definen los esquemas de asignación A1 y A2 respectivamente, mientras que el segundo promete asignar tierras según las necesidades y las capacidades. Ninguno define formalmente la inclinación proporcional en base a la pertenencia de clase que se procura

con las asignaciones de tierras, aunque en Zimbabue el 35% de la tierra ha sido entregada hasta el momento a las elites consideradas calificadas para ello, que suman menos de 20 mil, en comparación con unos 130 mil beneficiarios “necesitados”. Esto, sin embargo, nos sugiere además que hay un interés bipartidista intra-elite común en el proyecto de la clase agraria capitalista. Los términos de la agenda de reforma agraria también tienden a ser dictados por la disposición favorable del partido político dominado por la clase media y la elite, y de la sociedad civil, hacia los mercados externos (globales), apuntalados por las expectativas optimistas de la promesa de inversión extranjera. Pareciera que se espera de esto último que obvie la necesidad de una reforma redistributiva extendida, y existe la creencia de que la misma pueda ser reemplazada por otros beneficios del desarrollo económico, incluyendo la generación de empleo. Pero el crecimiento del empleo es tremendamente bajo e informalizado y los salarios de la mayoría están muy por debajo del nivel de subsistencia, mientras que el sector rural permanece marginado.

Diseño del programa neoliberal de reforma agraria

En este contexto, los objetivos y las estrategias de reforma agraria adoptados en la región varían. Los programas de redistribución de tierras han tendido a hacer hincapié en los países en rehabilitación y en proceso de estabilización política golpeados por las luchas armadas. Los objetivos generales de la reforma agraria en la mayoría de los países de África austral incluyen: descongestionar zonas superpobladas; aumentar la base de la agricultura productiva; rehabilitar a las personas desplazadas por la guerra; reubicar a los que reclaman mediante la ocupación de tierras, los indigentes, los sin tierra; promover la distribución equitativa de la tierra cultivable; y desracializar la agricultura comercial. Estos están en su mayoría guiados por el objetivo de ocuparse de las injusticias históricas de la expropiación colonial de tierras y asegurar el derecho de acceso de los “nativos”. Las iniciativas de redistribución de tierra en la región han tendido a estar restringidas por los marcos legales, institucionales y constitucionales existentes, que han llevado a procesos costosos y lentos de adquisición de tierras y transferencia de derechos de tierras a varios beneficiarios. Las políticas de redistribución han tendido a ser influenciadas por propuestas de adquisición de tierras orientadas por el mercado, y proscriptas por el reto legal por parte de los grandes propietarios al meca-

nismo de expropiación de tierras, mientras que las transferencias voluntarias negociadas de grandes extensiones de tierra a escala significativa no se han producido. Las experiencias de redistribución de tierras en la región de la SADC han estado por lo general basadas en cuatro enfoques tácticos interrelacionados.

El enfoque dominante, aplicado principalmente en Zimbabue y Namibia antes de la implementación de la adquisición obligatoria de tierras, es la transferencia de tierras centrada en el estado pero basada en el mercado. La tierra fue adquirida por el estado para su redistribución siguiendo los enfoques de "vendedor voluntario/comprador voluntario". El sector privado dirigió la identificación y provisión de tierras a través del mercado, y el gobierno central fue un comprador reactivo, que eligió la tierra en oferta. Los gobiernos identificaron las demandas y respondieron a la provisión privada con beneficiarios seleccionados por sus funcionarios. La propuesta de restitución de tierras adoptada en Sudáfrica es esencialmente una iniciativa estatal en la que el gobierno paga prácticamente a precio de mercado en función de los reclamos de tierra de individuos y comunidades en un contexto de derechos a la tierra limitados y de carácter temporario. Estos programas fueron lentos en la redistribución de tierras, excepto en los primeros años en Zimbabue cuando esto fue acompañado por vastas ocupaciones de tierras abandonadas por los blancos.

El uso de la *adquisición forzada de tierras por parte del estado con compensación* por tierra y mejoras ha sido implementado en la región desde los noventa, principalmente en Zimbabue. Esta propuesta involucra la intervención directa del gobierno en la identificación y adquisición de tierras a precios de mercado, y los gobiernos además tienden a controlar los procesos de reasentamiento, si bien la selección de los nuevos ocupantes es en general controlada más localmente. Zimbabue ha aplicado una estrategia de adquisición masiva obligatoria, y más de 7 mil propiedades –granjas o haciendas– han sido publicadas oficialmente para su adquisición entre 1992 y 2001. El litigio por parte de los propietarios contra la adquisición obligatoria ha sido un obstáculo clave. En Sudáfrica, unos pocos casos de adquisición obligatoria han quedado recientemente por fuera de su programa de restitución de tierras, dada la resistencia de los propietarios a ceder sus tierras, mientras que la legislación fue enmendada en 2003 para facilitar la expropiación y evitar obstáculos. El gobierno sudafricano argumenta que esta propuesta será utilizada con moderación. A principios de 2004, el gobierno de Namibia inició medidas legales para expropiar ocho explotaciones,

tres de las cuales están destinadas a mitigar la falta de tierras urbanas, mientras que algunas de las otras están siendo expropiadas en respuesta al desalojo de trabajadores de la tierra de sus granjas por parte de los terratenientes. Un tercer enfoque de redistribución de la tierra que ha sido testeado sólo hasta cierto punto tanto en Sudáfrica como en Zimbabue en el contexto de la puesta a prueba de propuestas "alternativas" es la *reforma agraria asistida por el mercado*, expuesta principalmente por el Banco Mundial. Se considera que la misma debe ser conducida por el sector privado, las comunidades y las ONGs, que identifican las tierras a ser transferidas o los beneficiarios para comprar la tierra dentro de un encuadre de mercado. Este marco de adquisición de tierras parece favorecer los requisitos de compensación de los grandes terratenientes dada la respuesta en términos del precio de la tierra a la demanda. De todas formas, las comunidades negras en la subregión se resisten a pagar por terrenos que sienten que fueron expropiados a través de la conquista. Hasta el momento, muy pocas extensiones de tierra han sido redistribuidas a través de este mecanismo, principalmente en Sudáfrica. Los esfuerzos por aplicar esta propuesta en Zimbabue en 1998 y 1999 fueron suspendidos antes de su despegue, ya que los actores tendieron a no acordar con financiar el proceso, en función del uso combinado de la adquisición vía el mercado y obligatoria, y de los enfoques para la identificación de cantidades acordadas de tierra y beneficiarios para la redistribución.

Por último está la estrategia de *autoprovisión de tierras liderada por las comunidades* (Moyo, 2000), principalmente bajo la forma de las ocupaciones e invasiones de tierras por parte de potenciales beneficiarios. Esta aproximación ha sido facilitada por el estado, y formalizada o reprimida por el estado en varios momentos (Moyo, 2000; Raftopoulos, 2003; Alexander, 2003 y Marongwe, 2003). En tanto estrategia formal de redistribución de la tierra, no ha sido implementada a gran escala en la mayoría de los países, con excepción de Zimbabue durante los primeros cuatro años posteriores a la independencia, y en 2000 bajo condiciones políticas y económicas diferentes, con distintas respuestas formales por parte del estado en ambos períodos, y su represión entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa.

Ocupaciones ocasionales aisladas se han registrado en Malawi, Botswana y Sudáfrica. Esta última, sin embargo, experimentó grandes ocupaciones de tierras urbanas entre los ochenta y principios de los noventa, que están siendo formalizadas en esquemas de propiedad de residencia como casa de familia. Esta no es, sin embargo, una política

formal del gobierno en la región SADC y, de hecho, tiende en general a ser desalentada oficialmente.

Estas propuestas diversas para la redistribución de la tierra tienden cada vez más a ser usadas de manera combinada, aunque la propuesta con base en el mercado ha sido la dominante. El reciente apoyo financiero a la reforma agraria tiende a favorecer el aún no probado mecanismo de reforma asistida por el mercado, y se espera que provea una alternativa a la búsqueda de la adquisición obligatoria a gran escala o a las propuestas puramente basadas en los enfoques de "vendedor voluntario/comprador voluntario". De todas formas, la mayoría de los países de África austral que se enfrentan a las demandas de una reforma agraria podrían necesitar una fuerte intervención estatal en los mercados de tierras, considerando la herencia del capital social desigual y el control de los mercados financieros.

Dado el ritmo lento del proceso de reforma agraria en general en la región, las persistentes demandas populares por la redistribución de la tierra, tanto en términos de reparar las inequidades históricas y raciales arraigadas como en términos de las crecientes demandas de tierra por parte de los negros pobres (rurales y urbanos) y de las elites negras para mejorar sus fuentes de sustento y sus estrategias de acumulación respectivamente, han resurgido con consistencia en las agendas políticas y de políticas agrarias de África austral. Estas estructuras han tendido a ser centrales para influenciar la evolución de la demanda de redistribución agraria, tanto en colaboración como en confrontación con el estado.

La movilización política y social en África austral a favor de la reforma agraria ha profundizado la polarización racial y de clase y las contradicciones en torno de las propuestas de implementación de la reforma en un contexto de democratización. Por ejemplo, en Zimbabue, los veteranos de guerra, los campesinos sin tierra y los pobres urbanos utilizaron la ocupación de tierras, en colaboración con elementos dominantes del estado y el partido gobernante, para forzar al gobierno a continuar con la adquisición obligatoria oficial de tierras en un programa acelerado. En Sudáfrica, la demanda de tierra se ha producido básicamente en zonas urbanas y peri-urbanas, dado que el 70% de la población está urbanizada. Sin embargo, la demanda de tierra en las zonas rurales también se encuentra en aumento y está conduciendo a la polarización a nivel de los partidos políticos y entre los campesinos blancos y los negros que reclaman el acceso a la tierra de sus antepasados, respaldados por una violencia

significativa contra los propietarios. La emergencia en Sudáfrica de un movimiento de personas sin tierra que demanda redistribución para los trabajadores y los campesinos, con la amenaza explícita de boicotear al Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) en las elecciones, ha tenido el efecto (junto con las presiones provenientes de la experiencia de Zimbabue) de hacer más urgentes las iniciativas de reforma del gobierno.

Los estudios oficiales y formales tienden a subestimar la demanda de tierra, en especial en Zimbabue, Sudáfrica y Namibia. Las experiencias recientes de ocupaciones de tierras rurales en Zimbabue y en la zona peri-urbana de Sudáfrica y Namibia muestran la intensidad de las demandas populares por la redistribución, entre un amplio rango de beneficiarios tales como los sin tierra rurales, los ex refugiados, los veteranos de guerra, los pobres y ex trabajadores de la agricultura comercial, los pobres urbanos y la elite negra (Moyo, 2001; Kinsey, 1999). Así, mientras que la reforma agraria ha tenido una orientación de tipo rural y ha estado enfocada a promover la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo agrícola, la demanda urbana también ha pasado a primer plano. El aspecto más importante de las demandas por la reforma agraria se apoya a esta altura en la expansión del acceso y de los derechos a la tierra de los pobres, los sin tierra y los sectores de la sociedad en desventaja, tales como las mujeres y los trabajadores rurales, y una naciente clase negra capitalista agraria.

La escala y naturaleza de la redistribución de la tierra

La escala y composición social de los que se benefician con la redistribución de la tierra hasta aquí ha sido reducida. Desde la independencia en 1990, sólo cerca de 30 mil habitantes negros de Namibia han sido reubicados. Entre ellos, sólo 6.515 han sido reubicados en explotaciones comerciales. El resto ha sido reinstalado en zonas comunales. La reforma en Sudáfrica ha empezado a ponerse al día gradualmente, aunque menos del 3% de las tierras en propiedad de blancos ha sido redistribuido. Para 1998, Zimbabue había redistribuido 3,6 millones de hectáreas a 70 mil familias, en los cinco primeros años de la independencia. Entre los años 2000 y 2004, cerca de 130 mil familias han sido reubicadas en cerca de 10 millones de hectáreas de tierra expropiada mediante tratamiento urgente. Sin embargo, la mayor parte de tierra adquirida está aún siendo disputada por los propietarios, y la

provisión de infraestructura y servicios para las familias reubicadas ha sido mínima dada la falta de recursos del estado en el período de transición económica.

La demanda de redistribución de la tierra incluye cada vez más a las clases medias negras emergentes, tales como ejecutivos de negocios, graduados en agronomía, académicos, incluyendo funcionarios públicos. La cuestión clave que ahora enfrentan las políticas de reforma agraria en la región radica en cómo equilibrar el control y acceso a la tierra por parte de los grandes propietarios que sub-utilizan su tierra, y las demandas de pequeños y medianos aspirantes a agricultores. La desracialización de la agricultura comercial es una perspectiva en términos de políticas que ha ido ganando importancia en este contexto, y en una medida crítica a expensas de los sin tierra.

En Zimbabue, la reforma agraria de los noventa promovió a los agricultores negros de gran escala emergentes en lo que pareció menos un reasentamiento que un programa de reasignación de tierras que apuntaba a resolver los desequilibrios raciales. Así, las tierras estatales han sido utilizadas para facilitar el acceso a la tierra de aproximadamente 400 negros de clase media, mientras que otros mil negros usaron sus propios recursos para comprar alrededor de 760 mil hectáreas.

Hacia 1999, las elites negras poseían cerca del 11% de las explotaciones agrarias comerciales de Zimbabue. El tratamiento de la cuestión por la vía rápida agregó luego 19 mil pequeños y medianos campesinos comerciales más. En Sudáfrica y Namibia, las políticas también han buscado crear y dar poder a los agricultores comerciales negros como un aspecto integrado de la reforma agraria.

En tal contexto, la reforma agraria ha tendido a marginar a grupos vulnerables y organizados críticos. Por ejemplo, grupos especiales, como los veteranos de guerra de Zimbabue y otros lugares, han recibido una atención especial en las políticas, pero la cuota de reasentamiento de tierras que se les ha asignado en general no se ha cumplido. Mientras que se ha registrado un progreso significativo al reconocer los derechos a la tierra de las mujeres en las políticas, en la práctica estos derechos han quedado marginados por la ley en la mayoría de los países. Los derechos a la tierra de los trabajadores rurales, en especial a la tierra residencial y agrícola, han tendido a ser dejados de lado en todos los ex territorios coloniales. En Zimbabue, el programa de reforma agraria tratado por la vía rápida reacomodó a menos del 3% de los trabajadores rurales, mientras que en Namibia y Sudáfrica los terratenientes continuaron desalojándolos a voluntad.

Conclusiones: las dimensiones regionales de la reforma agraria radical

Los efectos de las reformas agrarias en Zimbabue desde el año 2000, como un modelo disidente de reforma radical en la región de África austral, necesitan ser reconocidos en varios niveles, aunque entre varios existe la tendencia a hacer hincapié sólo en algunos de sus impactos, llevando a un discurso restringido sobre este tema (Moyo, s/f[a]). Claramente, el impacto más comúnmente considerado ha sido la expectativa de que el proceso de ocupación de tierras, en tanto estrategia popular para reparar las protestas relacionadas con la tierra y el hambre, se reproduzca ampliamente, en especial en los antiguos estados coloniales, como Sudáfrica (Cousins, 2000; Rutherford, 2001; Lahiff, 2002), Namibia e incluso Kenya. La formación del LPM en Sudáfrica en 2001 fue un signo significativo del proyecto de difusión de la ocupación de tierras[7], a partir de las ocupaciones urbanas de 2001 en Johannesburgo. Estos juicios parecen prematuros, dado que la coalición política de la mayoría gobernante parece estar relativamente intacta, y que las perspectivas de crecimiento económico de Sudáfrica aún se perfilan prometedoras, a pesar de los niveles bastante altos de desempleo, la pobreza y las desigualdades en la distribución de la riqueza que enfrenta el país.

La mayor incidencia de las ocupaciones de tierras en Sudáfrica ya se ha evidenciado a fines de los ochenta, durante la lucha política y los conflictos de aquel momento, mientras que se han observado esporádicas ocupaciones a fines de los noventa en Botswana (Molomo, 2002), Namibia y Malawi (Kanyongolo, 2005). Estos incidentes han coincidido con las ocupaciones esporádicas y de bajo perfil que experimentó Zimbabue en ese período. Considerando los estrictos desalojos de ocupantes de tierras que el gobierno de Sudáfrica inició a partir del gobierno de la mayoría, podría sostenerse con seguridad que estos no se expandirían ampliamente, ni allí ni en otro lugar de la región, y que se produciría en cambio un intento de los gobiernos de la SADC por proseguir ordenadamente con la reforma agraria (Lahiff, 2002).

Ha habido una tendencia creciente entre los gobiernos de África austral a desarrollar rápidamente Políticas Agrarias Nacionales preventivas para adelantarse al escenario de Zimbabue, como hemos visto en Malawi, Swazilandia y Lesotho en 2001, y en Botswana,

7 Entrevista con Andile Mngxitama.

Zambia y Angola en 2003 (Lahiff, 2002). Tales políticas nacionales aún están por ser implementadas. También se han registrado esfuerzos para mejorar las políticas y estrategias de redistribución en Sudáfrica y Namibia desde 2001. En ambos países, los intentos en pequeña escala de aplicar leyes de expropiación de tierras se dieron sin demasiado éxito durante ese período. En Sudáfrica, la modernización de los procedimientos burocráticos para la restitución de tierras ha aumentado el ritmo de las transferencias de tierras. Entre 2001 y 2003, Namibia ha procedido rápidamente a instituir un impuesto a la tierra que, junto con la amenaza de expropiación, se espera que genere más tierra disponible para la redistribución. Ambos países están implementando regulaciones que establecen un límite a la compra de tierra por parte de extranjeros, en especial propietarios ausentes en el caso de Namibia. Aparentemente, también los organismos de financiamiento están aumentando su apoyo financiero a las reformas agrarias de estos países.

Sin embargo, en la mayoría de estos países el cambio más destacado en términos de políticas de tierras, y quizás aquel con mayor poder para reconcentrar la posesión de tierras, ha sido la introducción de modificaciones legales para permitir las formas de tenencia tradicionales, bajo las cuales vive la mayoría de las personas, que permiten arrendar la tierra a desarrolladores mediante contratos de arrendamiento a largo plazo y acuerdos de otorgamiento de recursos naturales. Estos desarrollos en las políticas emulan ampliamente los acuerdos de tenencia tradicionales de Mozambique y Botswana y expanden las prácticas de arrendamiento existentes ya para las tierras en poder del estado y los regímenes de propiedad de los recursos naturales públicos. Estas orientaciones de las políticas han recibido un gran apoyo de los organismos internacionales de financiamiento, mientras que la SADC se encuentra en la actualidad en proceso de adoptar una *Regional Land Reform Technical Facility* con el objetivo de movilizar la ayuda y la experiencia regional para mejorar los procesos de definición de políticas agrarias (Lahiff, 2002).

En conclusión, las políticas de reforma agraria en África austral parecen estar evolucionando a través del uso interactivo del mercado y de enfoques coercitivos de la adquisición de tierras para la redistribución, restitución y reforma de la tenencia tanto para los sin-tierra como para la emergente burguesía agraria negra.

Las políticas oficiales de reforma agraria están cada vez más forzadas a responder a las crecientes demandas populares de tierra.

Una importante lección a ser aprendida de los acuerdos de la independencia política en los territorios coloniales de la sub-región es que, si no se tratan adecuadamente los problemas de la propiedad desigual de la tierra y los recursos naturales, el subsiguiente endurecimiento de las desigualdades raciales en el acceso a las oportunidades económicas que mana de dicho control, en economías que enfrentan un lento crecimiento del empleo, probablemente impulse la agitación en favor de una reforma agraria radical. Así, la redistribución, restitución y reforma de la tenencia de la tierra para reparar los agravios históricos, la injusticia social y la pobreza son ingredientes cruciales de la reconciliación y el desarrollo, y esenciales para la resolución de la cuestión nacional y los procesos de democratización.

Bibliografía

Agarwal, B. 1994 *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia* (Cambridge: Cambridge University Press).

Alexander, J. 2003 "'Squatters', Veterans and the State in Zimbabwe" in Hammar, Amanda; Raftopoulos, Brian y Jensen, Stig (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).

Breman, J. 2000 "Labour and Landlessness in South and South-East Asia" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).

Bryceson, D. 2000 "Peasant Theories and Small Holder Policies: Past and Present" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).

Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) 2000 *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America* (London: ITDG Publishing).

Byres, T. J. 1991 "The Agrarian Question and Differing Forms of Capitalist Transition: An Essay with Reference to Asia" in Breman, J. and Mundle, S. (eds.) *Rural Transformation in Asia* (Delhi: Oxford University Press).

Cabral, A. 1979 "Unity and Struggle" in *Monthly Review Press* (New York).

Channock, M. 1985 *Law, custom and social order: the colonial experience in Malawi and Zambia* (Cambridge: Cambridge University Press).

Chitiyo, T. 2000 "Land Violence and Compensation: Reconceptualising Zimbabwe's Land and War Veterans Debate" in *Track Two* (South Africa) Vol. 9, N° 1.

Cohen, R. 1991 "Peasants to Workers and Peasant-Workers in Africa" in *Contested Domains: Debates in International Labour Studies* (London and Atlantic Highlands, NJ: Zed Books).

Cousins, B. 2000 "The Zimbabwe Crisis: Lessons for the Region. Could Land Invasions happen here too?". Ponencia presentada en el Seminario PLAAS, School of Government, UWC, South Africa, mimeo.

De Janvry, A. 1981 *The Agrarian Question and Reformism in Latin America* (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press).

Deere, Carmen D. and León, Magdalena 2001 "Who Owns the Land? Gender and Land Titling Programmes in Latin America" in *Journal of Agrarian Change* (London), Vol. 1, N° 3.

Fanon, F. 2001 (1961) *The Wretched of the Earth* (London: Penguin Books).

First, R. 1983 *Black Gold: The Mozambican Miner, Proletarian and Peasant* (Brighton: Harvester).

Gibbon, P. and Neocosmos, M. 1985 "Some Problems in the Political Economy of 'African Socialism'" in Bernstein, Henry and Campbell, Bonnie (eds.) *Contradictions of Accumulation in Africa* (Beverly Hills/London/New Delhi: Sage).

Harriss, J. 1992 "Does the 'Depressor' Still Work? Agrarian Structure and Development in India: A Review of Evidence and Argument" in *Journal of Peasant Studies* (London) Vol 19, N° 2.

IFAD 2001 (1999) "Assessment of Rural Poverty in the Eastern and Southern African Region". Ponencia presentada en el Taller sobre Pobreza Rural (Roma) 24 y 25 de enero, mimeo.

Kanyongolo, F. E. 2005 "Land Occupations in Malawi: Challenging the Neoliberal Legal Order" in Moyo, Sam and Yeros, Paris (eds.) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America* (London: Zed Books).

Kay, C. 2000 "Latin America's Agrarian Transformation: Peasantization and proletarianization" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).

Kinsey, B. H. 1999 *Determinants of Rural Household Incomes and their Impact on Poverty and Food Security in Zimbabwe* (Rome: Food and Agricultural Organization).

Lahiff, E. 2002 *The Regional Implications of the Crisis in Zimbabwe. Rational and Principles of Regional Support for Land Reform and Economic Spillover* (Zimbabwe: Institute for Security Studies) 27th November.

Mamdani, M. 1996 *Citizens and Subjects: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton NJ: Princetown University Press).

Marongwe, N. 2003 "Farm Occupations and Occupiers in the New Politics of Land in Zimbabue" in Hammar, A.; Raftopoulos, B. and Jensen, S. (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).

Mashinini, V. 2000 "The Land Problem in Lesotho: Focus on Contestation and Conflicts". Ponencia presentada en el SARIPS/SAPES Trust Annual Colloquium (Harare) 24 al 27 de septiembre, mimeo.

MDC 2004 *RESTART: Our Path to Social Justice. The MDC's Economic Programme for Reconstruction, Stabilisation, Recovery and Transformation* (Harare).

Molomo, M. G. 2002 "Land and Sustainable Development in Botswana" (Harare: African Institute for Agrarian Studies) mimeo.

Mooij, J. 2000 "Changing Peasantries in Asia" in Bryceson, D.; Kay, C. and Mooij, J. (eds.) *Disappearing Peasantries?* (London: ITDG Publishing).

Moyo, Sam 1995 *The Land Question in Zimbabwe* (Harare: SAPES Trust).

Moyo, Sam 1998 *The Land Acquisition Process in Zimbabwe (1997/8)* (Harare: United Nations Development Programme, UNDP).

Moyo, Sam 2000 *Land Reform under Structural Adjustment in Zimbabwe: Land Use Change in the Mashonaland Provinces* (Stockholm: Nordiska Afrika Institutet).

Moyo, Sam 2001 "The Land Occupation Movement and Democratization in Zimbabwe: Contradictions of Neo-Liberalism" in *Millennium: Journal of International Studies* (London) Vol. 30, N° 2.

Moyo, Sam 2003 "The Land Question in Africa: Research Perspectives and Questions". Draft Paper presented at CODESRIA Conferences on Land Reform, the Agrarian Question and Nationalism in Gaborone, Botswana (18-19 October), and Dakar, Senegal (8-11 December), mimeo.

Moyo, Sam 2005 "The Politics of Land Distribution and Race Relations in Southern Africa" in Bangura, Yusuf and Stavenhagen, Rodolfo *Racism and Public Policy* (Houndmills: Palgrave Macmillan).

Moyo, S. s/f[a] "Fast Track Land and Agrarian Reform in Zimbabwe Contradictions of Neo-Liberalism", mimeo.

Moyo, Sam s/f[b] "The New Peasant Question in Zimbabwe and South Africa", mimeo.

Moyo, Sam; Raftopoulos, B. and Makumbe, J. M. 2000 *NGOs and development in Zimbabwe* (Harare: SAPES Books).

Moyo, Sam and Sukume, C. 2004 "Agricultural Sector and Agrarian Development Strategy", Final Draft Report (African Institute for Agrarian Studies).

Moyo, Sam and Yeros, Paris 2005 "Land Occupations and Land Reform in Zimbabwe: Towards the National Democratic Revolution" in Moyo, Sam and Yeros, Paris (eds.) *Reclaiming the Land: The Resurgence of Rural Movements in Africa, Asia and Latin America* (London: Zed Books).

Nyoni, J. 2004 "Zimbabwe Land Policy". Ponencia presentada en Economic Conference on Zimbabwe Restart (Johannesburg, South Africa) 27 and 28 February, mimeo.

Nzimande, B. 2004 "Continental Perspectives on Zimbabwe". Ponencia presentada en Economic Conference on Zimbabwe Restart (Johannesburg, South Africa) 27 and 28 February, mimeo.

Petras, J. 1997 "Latin America: The Resurgence of the Left" in *New Left Review* (London) N° 223.

Petras, J. and Veltmeyer, H. 2001 "Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited" in *Journal of Peasant Studies* (London) Vol. 28, N° 2.

Presidential Land Review Committee (PLRC) 2003 *Report of the Presidential Land Review Committee* (Zimbabwe) Vol. 1 and 2.

Raftopoulos, B. 2003 "The State in Crisis: Authoritarian Nationalism, Selective Citizenship and Distortions of Democracy in Zimbabwe" in Hammar, A.; Raftopoulos, B. and Jensen, S. (eds.) *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis* (Harare: Weaver Press).

Rutherford, B. 2001 "Commercial Farm Workers and the Politics of Displacement in Zimbabwe: Colonialism, Liberation and Democracy" in *Journal of Agrarian Change* (London) Vol. 1, N° 4.

Rutherford, B. 2002 *Labour, Land and Civil Society: The Case of Farm Workers* (Sussex: Institute of Development Studies, Department of Agrarian and Labour Studies) First Annual.

Schmidt, E. 1990 "Negotiated Spaces and Contested Terrain: Men, Women and the Law in Colonial Zimbabwe, 1890–1939" in *Journal of Southern African Studies* (London) Vol. 16, N° 4.

Wildschut, A. y Hulbert, S. 1998 "A Seed not Sown: Prospects for Agrarian Reform in South Africa" German Agro Action, Interfund and the National Land Committee (South Africa) mimeo.

World Bank 1990 *World Development Report* (Oxford: Oxford University Press for the World Bank).

World Bank 1991 *Zimbabwe: Agriculture Sector Memorandum* (Washington: World Bank) Vol I and II, N° 9429.

World Bank 1995 *Zimbabwe Achieving Shared Growth: Country Economic Memorandum* (Washington: World Bank) Vol. 2.

Yeros, P. 2002a *The Political Economy of Civilisation: Peasant-Workers in Zimbabwe and the Neo-Colonial World* (University of London) Tesis de Posgrado.

Yeros, P. 2002b "Zimbabwe and the Dilemmas of the Left" in *Historical Materialism* (London) Vol. 10, N° 2.

François Houtart*

¿Por qué los pequeños campesinos arroceros deben desaparecer en Sri Lanka?

LA PARADISÍACA ISLA de Sri Lanka pareció mayormente destinada, durante mucho tiempo, a ofrecer sus costas bordeadas de cocoteros, sus colinas cubiertas de plantas de té y sus valles de plantaciones arroceras que cambian de colores durante las estaciones. Pero esto apenas podía durar. El Banco Mundial (BM) decidió otra cosa. En una economía mundializada, producir arroz en Sri Lanka no es una actividad racional, ya que es más barato adquirirlo en Vietnam o Tailandia. En cuanto al millón de pequeños campesinos arroceros, cuya productividad es baja, parecería que ha llegado el momento de transformarlos en mano de obra para la agricultura productivista y la industria de exportación.

Esto contribuye a satisfacer a una clase minoritaria de srilankeses, deseosa de continuar apoyando los intereses extranjeros, y fascinada por la idea del antiguo presidente Premadasa de convertir a la isla en el Singapur del Asia del Sur. Bastarían entonces algunas medidas legales para acelerar el proceso de transformación de los pequeños campesinos: cobrar por las agua de irrigación, establecer títulos de propiedad

* Director del Centro Tricontinental (CETRI), Louvain-la-Neuve, Bélgica.

que permitan la venta de las tierras que hasta el presente han sido propiedad pública, abolir los servicios gubernamentales que promueven la agricultura campesina y desregular la legislación del trabajo.

Durante más de 2.500 años, Sri Lanka fue una sociedad arrocera. Aun en la actualidad, el arroz representa el 75% del consumo de cereales. Casi el 80% de los pequeños campesinos son productores de arroz. La sociedad fue forjada mediante el control del agua, factor clave de la producción agrícola de base, y no por la propiedad del suelo, como en Europa. El poder político se construyó sobre la base del dominio de la irrigación, desde los pequeños reinos del primer milenio, hasta la unificación de la isla 500 años antes de nuestra época, bajo un poder capaz de organizar un sistema de irrigación. Una vez en el gobierno, la monarquía introdujo el budismo como expresión simbólica de la nueva construcción.

La propiedad del suelo, siempre colectiva en las sociedades tributarias (la tierra pertenecía al rey, que era su administrador y concedía su uso a las familias campesinas) fue poco afectada por los regímenes coloniales holandés y británico. Las plantaciones de café primero, y de té después, fueron establecidas en las colinas y no en los valles, que quedaron reservados al arroz y a los pequeños cultivos (especias, por ejemplo). Después de la independencia, los primeros gobiernos respetaron el carácter público de las tierras arroceras y desarrollaron, bajo el espíritu del Estado de Bienestar, políticas de apoyo a la pequeña agricultura, con el fin de evitar la plaga social de los campesinos sin tierra y la fragmentación de la propiedad agraria.

A partir de 1977, el gobierno del Partido Nacional Unido (UNP, por sus siglas en inglés) orientó la economía según el Consenso de Washington (neoliberal): producir para la exportación, liberalizar los mercados, realizar trabajos de infraestructura para atraer las inversiones extranjeras y desmantelar las redes de protección económica y social. Los efectos sociales fueron desastrosos. A pesar de que para el BM el crecimiento medio logrado en este período se sitúa entre el 4 y el 5% anual, la pobreza se acrecentó: del 13,5% en 1965 al 46% en 1998, según un estudio realizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD, 1992). Las distancias sociales aumentaron: en 1992, el país se situó segundo en términos del coeficiente de Gini, que mide la distancia entre los más altos y más bajos ingresos (UNPD, 1992). La desnutrición se profundizó: un estudio del *Medical Research Institute* reveló que la ingesta de calorías disminuyó aproximadamente un 33% entre 1979 y 1999 (2000). Junto con el descenso de los pre-

cios agrícolas y el aumento de los bienes de consumo, los ingresos de las familias se derrumbaron. La desesperación se instaló, especialmente entre los pequeños campesinos. La tasa de suicidios alcanzó valores tales que colocó al país a la cabeza del ranking a principios de la década del noventa (Sri Lanka Government, 2002).

Este ha sido el verdadero precio de la transición hacia la apertura al mercado mundial. El sistema económico y social precedente había producido, ciertamente, una burocracia fuerte y necesitaba evolucionar. Pero había asegurado un mínimo de protección social para las capas sociales más débiles y dotado al país de la tasa de escolaridad más elevada en la antigua Asia colonial. En efecto, bajo el gobierno del UNP, los beneficios sociales y culturales de los más pobres se derritieron como la nieve bajo el sol: las pequeñas escuelas rurales cerraron, los hospitales de estas regiones empezaron a sufrir la escasez de suministros, y los servicios técnicos para pequeños campesinos fueron reducidos o suprimidos.

Pero el efecto más dramático aún estaba por venir. En 1972, una revuelta de jóvenes rurales, sin trabajo pero educados, condujo a 10 mil de ellos a la muerte. Entre 1989 y 1990 estalló una segunda revuelta como consecuencia de los programas de ajuste estructural impuestos al país como el precio a pagar por la apertura a los créditos internacionales.

Esta rebelión fue aún más generalizada que la de 1962 porque la situación de los jóvenes rurales había empeorado. La represión fue brutal. El número de víctimas se estima como mínimo en 60 mil.

El país estaba en *shock*. Después de un breve período de moderación neoliberal, la ofensiva fue más fuerte y esta vez con un discurso renovado. Para luchar contra la pobreza y lograr un crecimiento favorable a los pobres (*pro-poor growth*) había que acelerar la apertura al mercado y poner un fin definitivo a las políticas keynesianas contraproducentes. Dos documentos confirman esta orientación.

El primero es un informe del BM de 1996 que trata sobre la suerte de los pequeños campesinos en el marco de una política general de liberalización del mercado (Hung y Lister, 1996). El tono es claro. Los pequeños campesinos deben abandonar los productos de escaso valor, tales como el arroz. Uno de los mejores medios para lograr esto es eliminar el agua para la irrigación de carácter gratuito: "El agua es una mercancía. Debe ser comercializada por el sector privado. El gobierno debería establecer un 'derecho de propiedad sobre el agua' [...] Esto permitiría a los usuarios tradicionales del agua para

irrigación vender (o transferir) sus títulos de propiedad sobre la tierra" (Sarath, 2001b: 4). ¡Qué inteligente el BM! La clave de este problema se sitúa en el control de la irrigación. Transferirlo al sector privado empujaría la transición de una sociedad agraria hacia una economía de mercado.

Habría que suprimir también el *Paddy Marketing Board*, una institución gubernamental que regula el mercado del arroz, porque su existencia desalienta las inversiones privadas en la agricultura. Sin embargo, para coronar el nuevo proyecto, la tierra debería ser convertida en una mercancía. Para ello sería suficiente otorgar un título de propiedad a los pequeños campesinos que, incapaces de resistir las fuerzas del mercado mundial, estarían obligados a vender sus tierras a operadores económicos más eficaces. Si a esto le añadimos un mercado de trabajo desregulado, tenemos todos los ingredientes para el crecimiento neoliberal. Es por esto que el pequeño campesinado rural debería desaparecer en Sri Lanka: porque esto se corresponde con una política general (promovida, entre otros, por el BM) que busca eliminar la agricultura de cultivo reemplazándola por empresas de alta productividad.

Ahora bien, estas medidas conciernen a la mitad de la humanidad: aproximadamente tres mil millones de personas[1]. En junio de 2000, el BM concedió un préstamo de 18,2 millones de dólares para la puesta en marcha de las reformas. Se trataba, según el ministro de Justicia de aquel entonces, G. L. Pieris, de "la mayor reforma legal en la historia de Sri Lanka, orientada a poner al sistema legislativo y judicial al total servicio del sector privado" (Sarath, 2001a: 1). Un año más tarde, en 2001, el BM suspendió la ejecución del préstamo, estimando que el gobierno no había puesto en práctica las reformas indispensables para la estabilidad macroeconómica y el restablecimiento de la confianza de los inversionistas, y que tampoco había creado el ambiente legal necesario para el buen funcionamiento del sector privado.

El segundo documento proviene del gobierno. Se titula *Regaining Sri Lanka*, o "Recuperando a Sri Lanka" (Sri Lanka Government, 2003). A pesar de estar ausente en su título, el tema principal es la lucha con-

1 El argumento se basa en la necesidad de nutrir a una población mundial creciente, pero los movimientos campesinos y muchos especialistas en economía agraria responden que tal objetivo sólo puede ser logrado promoviendo una agricultura campesina ecológica y moderna, una política de precios diversificada según las regiones y un plan social a largo plazo que posibilite insertar a una parte de los campesinos en otras actividades económicas (ver *Alternatives Sud*, 2002).

tra la pobreza[2]. Después de describir la gravedad de la situación (entre 1990-1991 y 1995-1996, la tasa de pobreza aumentó del 33 al 39%), se refiere sus causas. Claramente, estas causas se relacionan con la falta de crecimiento. A fin de reparar esto, sería necesario reducir el déficit público que restringe las actividades del sector privado, desregular el trabajo, introducir a la tierra en el mercado y reducir el peso de la administración del estado (Sri Lanka Government, 2002: 2-10).

Los autores del documento citan el texto del BM palabra por palabra, afirmando que el gobierno anterior no cumplió sus promesas. El sector privado tiene necesidad de condiciones favorables para utilizar mejor su capital y trabajo y atraer las inversiones extranjeras. Ahora bien, habría que acelerar las privatizaciones, introducir mayor flexibilidad en el trabajo, brindar a los pequeños campesinos títulos de propiedad, levantar los obstáculos para la adquisición de tierras por parte de los extranjeros, suprimir las protecciones y permitir el ingreso del sector privado en la educación y la salud. Chile es un buen ejemplo de esto (Sri Lanka Government, 2002: 13-16). Para lograr el *pro-poor growth* hay que aumentar la capacidad de los puertos y aeropuertos; construir rutas; mejorar la red de carreteras, los ferrocarriles y los servicios de buses; desarrollar las telecomunicaciones y la Internet, descentralizar el estado y vincular las iniciativas de micro-crédito al mercado financiero.

En resumen, "se trata de pasar de una economía basada en una agricultura de subsistencia de baja productividad hacia una economía basada en servicios de alta productividad e industrialización, hecho que crearía un desarrollo económico que contribuiría a la reducción de la pobreza" (Sri Lanka Government, 2002: 21). El crecimiento dependerá del sector privado, que debería estar inscripto en el marco de la competencia del mercado internacional. Y la guerra civil entre los cingaleses y los tamules, que aísla a una parte del país, debería ser detenida para permitir que tales políticas triunfen. En consecuencia, las negociaciones de paz deberían ser respaldadas.

Otra visión caricaturesca del desarrollo, que creíamos superada mucho tiempo atrás, es aquella que aparece en el documento, en un tono casi mesiánico, utilizando el argumento de la "lucha contra la pobreza" a fin de respaldar el proyecto neoliberal (iniciativa del BM). Esta revela la verdadera función de esta repentina preocupación por

---

2 Retoma la mayor parte de sus ideas del *Poverty Reduction Strategy Paper* (Sri Lanka Government, 2002).

los pobres. No hay ni una palabra sobre la seguridad alimenticia[3]. No aparece ningún signo de preocupación por la suerte de los pequeños campesinos que arribarán a los barrios marginales para establecerse y que no podrán encontrar trabajo porque los salarios de los chinos y los vietnamitas son aún más bajos. Redactado en inglés americano, a pesar de que la elite angloparlante de Sri Lanka se preocupa por mantener su acento británico[4], el texto revela sus orígenes: o fue escrito en Washington o es la obra de la nueva generación de los *brown Sabih* (expresión indígena que se refiere a los autóctonos occidentalizados).

Las políticas neoliberales no permanecieron indiscutidas. Además de la huelga general de 1980, que fue reprimida con el despido de más de 40 mil trabajadores, y la revuelta de los jóvenes de 1989-1990 que costó 60 mil vidas, se ha sucedido un número de manifiestos firmados por decenas de personas. En 1981, se juntaron 60 mil firmas contra la venta de tierras a los extranjeros. En 1993, el *Peoples Memorandum* sobre la política agrícola, firmado por 150 mil personas, fue uno de los elementos que en aquella época provocó el fracaso electoral del gobierno. En 2000, 300 mil personas apoyaron el memorándum del Jubileo 2000 para la abolición de la deuda. En 2002, un centenar de organizaciones campesinas apoyaron la huelga de hambre de los pequeños campesinos de la región de Pollonnaruwa, y decenas de miles de personas tomaron parte en las manifestaciones que se realizaron en diversas ciudades del país.

Desde entonces, las resistencias se han ido organizando en el seno de la sociedad civil desde abajo. En 1993, más de 130 organizaciones rurales formaron el Movimiento por la Tierra Nacional y la Reforma Agraria (MONLAR, por sus siglas en inglés), que multiplicó las contra-propuestas, negoció con el gobierno y el BM, y organizó manifestaciones. En 2002, una coalición más amplia fue creada, reuniendo, entre otras, a organizaciones rurales, los principales sindicatos, ONGs y organizaciones religiosas en la Alianza Nacional para la Protección de los Recursos Naturales y los Derechos Humanos. Esta está presidida por un monje budista y reúne a grupos que se oponen a

---

3 Este concepto implica la posibilidad de un país de producir por sí mismo lo imprescindible para su consumo en lo que respecta a los alimentos básicos, hecho que lo coloca al abrigo de eventuales políticas internacionales. La seguridad alimenticia ha sido seriamente puesta en peligro por la política de liberalización de la agricultura de la OMC.

4 Un ejemplo, la palabra *labor* se escribe con una "o", en tanto que en inglés británico se escribe con "ou" (*labour*).

la privatización de los bosques, las expropiaciones para la extensión del aeropuerto y la destrucción del medio ambiente y de las economías locales provocada por la construcción de caminos.

Se propusieron diversas alternativas para resolver el problema agrario, no adoptando la perspectiva romántica de salvaguardar al pequeño campesinado tradicional, sino asumiendo la perspectiva de ayudarlo a mejorar y diversificar su producción, mejorar el uso del agua y los recursos del suelo y producir progreso del conocimiento (pequeña agricultura ecológica). El MONLAR inscribe sus proposiciones en una visión más amplia: producir bienes y servicios para uso local antes que exportarlos, reconstruir la capacidad de regenerar recursos naturales, democratizar la sociedad y apoyarse en la creatividad de los propios pobres. Todo ello se traduce en propuestas políticas concretas.

Pero tales olas sucesivas se encuentran interrumpidas: las protestas y propuestas alternativas que han ido surgiendo se enfrentan con el implacable sistema de decisiones que conduce al país hacia su integración a la economía capitalista mundial. Seguros de su teoría transformada en dogma, ignorando los procesos sociales, poco preocupados por la democracia y despreciando a los "pobres", ahora reducidos al estatus de discapacitados, los artesanos del nuevo orden económico actúan como *Terminator* ¿Será necesaria una tercera masacre de jóvenes rurales para hacerlos retroceder? ¿Las fuerzas de resistencia social y política lograrán modificar las políticas y reorientar los objetivos del desarrollo? En Sri Lanka esto no depende solamente de las luchas sociales locales sino también de su convergencia a escala mundial.

Bibliografía

Alternatives Sud 2002 "Question agraire et mondialisation" (Belgique/Paris: CETRI/L'Harmattan) Vol. IX, Nº 4.

Hung, Robert and Lister, Douglas 1996 *Non Plantation Sector Policy Alternatives* (Washington: World Bank) March.

IFAD 1992 *The State of the World Rural Poverty*: *An Inquiry into its Causes and Consequencies* (Rome/New York: University Press).

Sarath, Fernando 2001a *A Complete Change in the Legal System* (Colombo: MONLAR).

Sarath, Fernando 2001b *Problems of Small Peasants* (Colombo: MONLAR).

Sri Lanka Government 2002 *Poverty Reduction Strategy Paper* (Colombo) June.

Sri Lanka Government 2003 *Regaining Sri Lanka - Vision and Strategy for Accelerate Development* (Colombo) May.

UNPD 1993 *Human Development Report 1993* (New York: Oxford University Press).

Gladys Lechini*

¿La cooperación Sur-Sur es aún posible?

El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los estados de África y la nueva Sudáfrica**

EN LA DÉCADA DEL SETENTA los países del Sur acuñaron la idea de la cooperación Sur-Sur para reforzar su capacidad de negociación con el Norte, a través de esfuerzos cooperativos con el propósito de resolver cuestiones relacionadas con el comercio, el desarrollo y el nuevo orden económico internacional. El éxito logrado en las negociaciones realizadas durante el shock petrolero de 1973 sirvió como modelo de negociación productiva. Sin embargo, el proyecto general de cooperación fracasó a causa de su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era su premisa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que poseían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

* Dra. en Sociología de la Universidad de San Pablo. Coordinadora Académica del Programa Sur-Sur de CLACSO. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

** Los conceptos básicos contemplados en este artículo son el resultado de mi tesis de doctorado “Política exterior argentina hacia África en el marco referencial de la política africana de Brasil. El caso de Sudáfrica en los noventa”, defendida en la Universidad de San Pablo.

En los años ochenta, la crisis de la deuda ofreció una buena oportunidad para la acción coordinada. Sin embargo, las acciones bilaterales implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. No obstante, los países latinoamericanos fueron capaces de desarrollar políticas de concertación para la resolución de los conflictos en la región.

La crisis de la deuda y el fin de la Guerra Fría a fines de la década del ochenta obstaculizaron la capacidad de los estados del Sur para desarrollar fructíferas negociaciones multilaterales, privándolos de la capacidad de regateo que habían detentado durante el conflicto Este-Oeste. Durante los noventa, los efectos de la globalización mostraron que había nuevos ganadores y perdedores, pero también que casi ninguno de esos ganadores estaba entre los países en desarrollo.

En la actualidad, los países del Sur están enfrentando desafíos esenciales tales como las dislocaciones producidas por los rápidos cambios sociales y la disolución de patrones tradicionales de vida social, así como por reestructuraciones económicas importantes causadas por las tendencias globalizadoras, las crisis domésticas y las promesas no cumplidas de las democracias en recuperación.

En este contexto, la idea de renovar la cooperación Sur-Sur ha reaparecido en las agendas de algunos estados, con modificaciones dictadas por sus experiencias pasadas. Se está desarrollando una nueva cooperación selectiva posible en términos de actores y temas. Así, es viable progresar en la cooperación funcional en campos tales como la democracia, la justicia social, el desarrollo, el comercio, las inversiones, el medio ambiente y los problemas de seguridad. Una alternativa es aprovechar todas las oportunidades en la esfera de las relaciones bilaterales y multilaterales y fundar gradualmente una comunidad de países con la misma mentalidad a través de la construcción de un diálogo crítico y un mejor entendimiento mutuo.

La tarea parece ser muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y el escenario doméstico. Además, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Asimismo, se deben profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre

estados, organizaciones regionales y movimientos sociales a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

Si bien esta investigación versa sobre las relaciones intergubernamentales, es importante reconocer el papel cada vez más relevante que tienen nuestras sociedades civiles para reaccionar frente a lo que parece ser un "pensamiento único y una tendencia irreversible". Estos movimientos sociales, expresados en los Foros Sociales Mundiales, condenan los efectos negativos del neoliberalismo y las actitudes de los estados del Norte hacia el libre comercio. Mientras que los países industrializados vinculan el refinanciamiento de la deuda externa de nuestros países con la implementación de reformas neoliberales y libre comercio, protegen sus mercados denegando el libre acceso de nuestros productos.

En este sentido, resulta interesante destacar que estas mismas posturas han sido recientemente defendidas por el G22 (o G20+) a nivel intergubernamental en Cancún, bajo el liderazgo de Brasil, India, Sudáfrica, Argentina y China. Este grupo es una coalición de amplia base con una nueva fuerza positiva cuyo objetivo es mostrar claramente a los colegas del mundo desarrollado dónde están los desacuerdos.

Esta nueva fuerza está surgiendo en países de África, Asia y América Latina como una alternativa a las tendencias vigentes en los países desarrollados, trayendo alguna esperanza a los pueblos de nuestras regiones. Sin embargo, es mucho lo que debe hacerse debido a que nuestros países tienen ahora poca libertad de acción, tanto a nivel sistémico como doméstico. El escenario internacional post Guerra Fría no ofrece ninguna certeza y es cada vez más inestable, tanto frente a las perspectivas de alcanzar una paz duradera como de mejorar las condiciones económicas y sociales. Tampoco son muy favorables las condiciones internas debido a las consecuencias negativas resultantes del modelo neoliberal de los años noventa que, entre otros efectos, produjo un achicamiento del estado, despojándolo de las condiciones mínimas para velar por el bienestar de sus habitantes.

Sin embargo, aceptar este condicionado presente como inevitable sólo lleva al estancamiento. Por lo tanto, se deberá avanzar en la búsqueda de posibles opciones para ampliar la capacidad negociadora de actores públicos y privados, pues no hay peor acción que la inacción. Aunque tal propuesta pueda parecer idealista debido a las agendas externas esquizofrénicas de nuestros países y nuestra escasez de recursos humanos y materiales, el propósito de este trabajo es clarifi-

car tanto los límites como las posibilidades para promover y ampliar la cooperación Sur-Sur a partir de un estudio de caso.

En consecuencia, el siguiente análisis, que hace referencia a las políticas exteriores de Argentina y Brasil con respecto a Sudáfrica en el marco de sus relaciones con los estados africanos, está situado dentro de esta propuesta general y tiene el objetivo de promover caminos de investigación en el marco de la cooperación Sur-Sur.

Argentina y África: una relación moldeada por los impulsos

La política exterior de Argentina hacia los estados africanos, desde su independencia hasta fines de los noventa, muestra un patrón de relaciones orientado por lo que llamo "impulsos". Estos impulsos generaron un proceso inercial, creando así una relación espasmódica. Por "impulsos" entiendo acciones externas, normalmente discontinuas, que exhiben cortos períodos de buen entendimiento. Estos impulsos fueron generados por una necesidad particular u oportunidad que conformaba la base del acercamiento. De este modo, el objetivo pretendido se transformó en el contenido de la acción política. Por ello es posible hablar de impulsos con objetivos ideológicos, políticos o comerciales, de acuerdo a las necesidades de las unidades decisorias.

Los objetivos políticos apuntaban a la creación de una red diplomática institucionalizada en el marco del principio de la universalidad de las relaciones exteriores. Por consiguiente, se abrieron embajadas (cinco en África del Norte y nueve en África subsahariana), se llevaron a cabo misiones diplomáticas y se firmaron acuerdos marco. En líneas generales, el objetivo de este acercamiento era convencer a los estados africanos de las razones argentinas para reclamar las Malvinas y, a cambio, defender las demandas africanas en las organizaciones internacionales.

Los objetivos comerciales estuvieron presentes en casi todos los impulsos, como resultado de la necesidad de conseguir nuevos mercados para Argentina, tomando en consideración las medidas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea –ahora Unión Europea–, particularmente desde la implementación de la Política Agrícola Común. Los altibajos en las relaciones comerciales se debieron más al nivel de activismo de los actores privados que a una decisión de política comercial, ya que los diferentes gobiernos argentinos

no se preocuparon por diseñar estrategias comerciales. Los objetivos estratégicos estuvieron estrechamente relacionados con un esquema de Guerra Fría, otorgándole importancia a la relación con la entonces Sudáfrica "blanca anticomunista", especialmente durante los regímenes militares.

Por lo tanto, los impulsos reflejan una política exterior errática hacia los estados africanos, con un bajo perfil, acorde al nivel de relevancia de las relaciones Sur-Sur en las prioridades de la política exterior argentina, que estuvieron dirigidas hacia Estados Unidos, Europa y, a veces, América Latina. Los estados africanos eran dejados de lado de la misma manera en que sucedía con los asiáticos. Pero cuando se producía un impulso, normalmente generado en Buenos Aires y dirigido hacia un estado africano determinado, el gobierno argentino generalmente recibía quejas de su contraparte africana por las relaciones que Argentina mantenía con la Sudáfrica racista. Por otro lado, y en oposición a esta tendencia habitual, la relación con Sudáfrica exhibió un escenario de impulsos mutuos, especialmente durante el último gobierno militar en Argentina (1976-1983).

Asimismo, esta política por impulsos refleja un particular proceso de toma de decisiones. En función de la baja prioridad de los estados africanos en la política exterior argentina, las decisiones fueron tomadas en un nivel intermedio de la estructura decisoria, en lo que es llamado el nivel de rutina. Al mismo tiempo, las iniciativas para incrementar las relaciones a nivel bilateral como también multilateral (en el marco del Movimiento de No Alineados o de las Naciones Unidas) se debieron a la buena voluntad e imaginación de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores o, en esa época, del Ministerio de Industria y Comercio Exterior. También fueron relevantes las recomendaciones de algunos de nuestros representantes en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la energía de algunos embajadores establecidos en capitales africanas –quienes la mayoría de las veces tenían que luchar contra la inercia de Buenos Aires–, o el activismo de los representantes de empresas locales –que querían hacer negocios en África. Sin embargo, aun cuando estas iniciativas pudieron a veces crecer y convertirse en acciones externas, no fueron necesariamente exitosas debido a la falta de coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales.

De este modo, los impulsos reflejaron diferentes iniciativas generadas en Buenos Aires pero sin continuidad, pues no formaban parte de un diseño formal de política exterior. Su intensidad estaba

directamente relacionada con el objetivo propuesto, definiendo así la ubicación de la acción en el proceso de toma de decisiones de acuerdo a las prioridades globales de Argentina. Esto explica por qué la mayoría de las decisiones relacionadas con los estados africanos se tomaban en el nivel de rutina. La excepción más remarcable fue la ruptura de relaciones diplomáticas con Sudáfrica en 1986 y su subsiguiente restablecimiento en 1991. Este proceso de toma de decisiones de alto nivel, junto con los impulsos mutuos, hace excepcional al caso sudafricano en el marco de las relaciones argentino-africanas (Lechini, 1995).

Durante la década del ochenta, con el restablecimiento de la democracia en Argentina, parecía que esta política moldeada por impulsos iba a cambiar. El gobierno de Alfonsín (1983-1989) comenzó a implementar una política africana en el contexto de la inserción argentina en el movimiento de los No Alineados. En consecuencia, Buenos Aires rompió relaciones diplomáticas con Pretoria, terminando con una política dual con los estados africanos y una política ambigua con Sudáfrica.

La política dual refiere a las diferencias mostradas entre los ámbitos multilaterales y los bilaterales: aunque Argentina respaldó las resoluciones que condenaban el apartheid en las organizaciones internacionales, paralelamente mantuvo relaciones bilaterales normales con el gobierno de Pretoria. En cuanto a la política ambigua, esta refiere a la indefinición argentina cuando se veía presionada para tomar posición entre el África negra y Sudáfrica. A pesar de los impulsos tendientes a mejorar las relaciones con los estados del África subsahariana, Buenos Aires no tomaba actitudes radicales con respecto a Pretoria, ignorando las demandas africanas para romper relaciones diplomáticas con el gobierno blanco sudafricano –tema siempre presente en sus agendas externas[1].

El gobierno de Alfonsín emprendió un período de contactos crecientes con el África subsahariana, bajo el supuesto de que una

1 Sin embargo es de destacar que Argentina no fue el único estado que sustentó esta política. Como se observará, Brasil también desarrolló una política ambigua que fue definiéndose a partir de mediados de los años setenta, a medida que se fortalecían sus relaciones con los estados de África Negra. En tanto que Chile y Paraguay, con gobiernos militares, fueron socios estables y confiables para Pretoria. Con respecto a los principales estados desarrollados, estos actuaron en función de sus intereses globales, combinando sus pretensiones económico-comerciales con su percepción estratégica del conflicto Este-Oeste.

alianza entre los países del Sur podría ayudar a asegurar áreas de poder relativo, sobre la base de políticas de cooperación. El ministro de Relaciones Exteriores, Dante Caputo, comenzó a diseñar una política africana bajo la premisa de que el fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales y multilaterales también incrementaría las relaciones comerciales y fomentaría la cooperación Sur-Sur. La explicitación de este interés se demostró con acciones diplomáticas, tales como el envío de misiones a África –el propio ministro estuvo allí tres veces–, la apertura de nuevas embajadas, la firma de acuerdos y el desarrollo de actividades en la esfera de la cooperación científica y tecnológica.

Sin embargo, en la década del noventa, con el presidente Menem en el gobierno (1989-1999), la política africana se desvaneció. Los rasgos principales de su política exterior exhibieron un "alineamiento acrítico" con EE.UU. y la aceptación de los requerimientos del Consenso de Washington. La pertenencia al Movimiento de No Alineados fue considerada irrelevante, así como la asociación con países africanos, los cuales, habiendo perdido la posibilidad del chantaje Este-Oeste, se mostraban incapaces de dar respuestas apropiadas a una globalización competitiva y excluyente. En consecuencia, se inició un período de ausencia de estrategias o acciones destinadas a los países africanos –con excepción de África del Norte–, acompañado por el cierre de embajadas (Tanzania, Etiopía, Costa de Marfil, Zaire y Gabón) bajo el argumento de las restricciones presupuestarias. Sin embargo, y pese al bajo perfil de los países africanos, las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron restablecidas en 1991, incluso cuando el proceso de transición democrática no permitía, en esa época, predecir la exitosa salida de 1994. Un nuevo socio había sido elegido.

Argentina y Sudáfrica en los noventa

Durante la presidencia de Menem, por tanto, se produjo un nuevo impulso hacia Sudáfrica, con el objetivo de aumentar los lazos comerciales y recibir inversiones, pero mostrando un cierto vacío en la relación político-diplomática. Este vacío podría haber estado justificado durante los años iniciales del gobierno, teniendo en cuenta el proceso político interno de Sudáfrica, pero no se explica a partir del momento en que Nelson Mandela es elegido presidente de un nuevo gobierno democrático y multirracial.

En cuanto Mandela asumió el poder, Menem anunció su deseo de visitar Sudáfrica. El viaje presidencial, que tuvo lugar el 25 de febrero de 1995, no mostró resultados inmediatos o concretos. Tomando en cuenta los cambios democráticos en Sudáfrica, era de esperar una mayor densidad en las relaciones diplomáticas, especialmente en comparación con Brasil. Se podría haber hecho mucho más entre ambos países para la construcción de una agenda política común, ya que estaban dadas las condiciones para producir un acercamiento que posibilitara el desarrollo de políticas de concertación. Sin embargo, sólo fue otro nuevo impulso que, si bien posibilitó el crecimiento de las relaciones comerciales –llevadas a cabo por actores transnacionales en muchos casos–, no se enmarcó en un diseño de políticas, pues no existió la voluntad para hacerlo. Las prioridades en la política exterior argentina pasaban por otras geografías.

Por tanto, luego del impulso resultante de la visita presidencial, las relaciones con Sudáfrica volvieron a constituirse en la sumatoria de acciones aisladas, con densidad creciente, pero dependiendo de la buena voluntad de los funcionarios a cargo de las respectivas áreas, sin producir consecuencias políticas de relevancia. Esta afirmación puede constatarse al analizar las visitas mutuas tanto por la investidura de los viajeros como por el momento en que se produjeron. El alto nivel de los funcionarios sudafricanos que visitaron Argentina en esos años mostró un mayor interés político por parte de Pretoria[2].

En este contexto, un dato no menor lo constituye el interés sudafricano, compartido por Brasil, de afianzar las vinculaciones comerciales a través de una negociación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Prueba de ello fue la visita a Argentina, en julio de 1999, del presidente Mandela, en ocasión de la reunión en Ushuaia de los presidentes del MERCOSUR –y de los países asociados, Chile y Bolivia. En esa oportunidad, se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un

---

2 Desde la perspectiva de Argentina, merecen citarse las visitas oficiales del canciller Guido Di Tella a la asunción de Mandela en 1994; del secretario de Industria, Comercio y Minería Alieto Guadagni, en 1995; del vicepresidente Carlos Ruckauf en 1996; del jefe de Gabinete de Ministros Jorge Rodríguez para la transmisión del mando al nuevo presidente sudafricano Mbeki en 1999. En tanto, desde la contraparte sudafricana, viajaron a Buenos Aires: el entonces vicepresidente Frederick De Klerk en 1994; el vicecanciller Aziz Pahad en 1996; el vicepresidente Thabo Mbeki en 1997; el presidente Mandela en julio de 1999; la ministra de Relaciones Exteriores Nkosazama Dlamini Zuma, en diciembre de 1999, para la asunción del presidente de la Rúa; y Essop Pahad, asesor presidencial, en 2000, seguido ese mismo año por el vicecanciller Aziz Pahad.

Memorándum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la Producción y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas[3].

Aunque la densidad de la relación político-diplomática no estuvo en consonancia con sus potencialidades, un análisis distinto surge al utilizar el concepto de "micro relaciones". Este concepto refiere a las relaciones que se dan en un nivel diferente, el de las pequeñas unidades burocráticas y actores privados. En ese contexto, la relación bilateral ha ido creciendo y creando una red de interacciones entre los dos países.

Un área relevante ha sido el desarrollo de interacciones entre las armadas argentina y sudafricana en torno al Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas económico-estratégicas. Con el fin del conflicto Este-Oeste y el alineamiento con EE.UU., el gobierno argentino modificó la orientación de la agenda de seguridad, incluyendo ahora el concepto de seguridad cooperativa. En ese contexto, el objetivo apuntaba a fortalecer las relaciones transudatlánticas, a través de la participación en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) y de la cooperación militar en los llamados Operativos Atlas Sur.

En febrero de 1993, con la relación político diplomática recompuesta y reforzadas las vinculaciones entre las respectivas marinas, los contactos se transformaron en cooperación concreta, desarrollándose en aguas argentinas los primeros ejercicios navales conjuntos de la historia[4]. Estos ejercicios, denominados Operativos Atlas Sur, comenzaron a realizarse cada dos años e incluyen ejercicios anti-submarinos y anti-aéreos, maniobras tácticas y de reabastecimiento, y tiros contra blancos de superficie y aéreos.

La primera operación, Atlas Sur I, se realizó entre Argentina y Sudáfrica en 1993. En las siguientes participaron Brasil y Uruguay[5]:

---

3 Asimismo, por Resolución 1.331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado para ciudadanos sudafricanos, por turismo y negocios. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

4 Anteriormente, los puertos argentinos habían sido visitados oficialmente por las fragatas Presidente Pretorius, Presidente Kruger y por el buque logístico Tafelberg en 1967, y nueve años después por el buque hidrográfico Proteo. La fragata Libertad realizó una visita oficial a Ciudad del Cabo en 1970.

5 Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en la Asociación Marítima del Atlántico Sur (AMAS), acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, cuyo objetivo es la cooperación en el tráfico marítimo. Asimismo, desde junio de 1996, la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana para participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS, con barcos de EE.UU., América del Sur y Europa.

Atlas Sur II, en 1995, frente a las costas de Ciudad del Cabo; Atlas Sur III, en 1997, con motivo del 75° aniversario de la armada sudafricana, que contó con la presencia del jefe del Estado Mayor de la Armada argentina, almirante Carlos Marrón; Atlas Sur IV, en las costas latinoamericanas, en 1999; y Atlas Sur V, en Simmonstown, Sudáfrica, en 2002. Atlas Sur V también coincidió con el 80° aniversario de la marina sudafricana. Atlas Sur VI está programada para 2005 y Uruguay será, probablemente, el anfitrión.

Pese a los apremios presupuestarios experimentados, todos los miembros participantes han mostrado un compromiso continuo hacia Atlas Sur. En este contexto cooperativo, es importante señalar que estos operativos son los únicos programas de ejercicios regulares de la armada sudafricana con socios extranjeros. Además, Argentina y Sudáfrica también han suscripto un Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz, en Buenos Aires, el 6 de octubre de 1997, aprobado por la Ley 25.142/99 en 1999.

Pero más allá de las respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas –que según las áreas en cuestión podrían considerarse tibias–, la ofensiva privada desarrolló intensas negociaciones. Durante esos años, empresas argentinas visitaron Sudáfrica para explorar nuevas posibilidades, respaldadas por la organización de agendas provistas por la embajada argentina. Sus funcionarios se ocuparon de hacer conocer el país no sólo en ámbitos empresariales sino también académicos, exponiendo sobre la economía y la posibilidad de desarrollar inversiones e intensificar el comercio bilateral.

Por consiguiente, desde la perspectiva argentina, el área más relevante desarrollada fue el comercio bilateral, con cifras que se triplicaron desde comienzos de los noventa hasta finales de la década, mostrando un balance comercial favorable a la Argentina –excepto por el año 1993– y convirtiendo a Sudáfrica en un importante mercado en la región. En este contexto, es interesante anotar que, si bien en el primer quinquenio las exportaciones argentinas se cuadruplicaron, no puede establecerse una relación directa entre este crecimiento y el restablecimiento de relaciones diplomáticas[6]. Por su parte, las importaciones argentinas también se incrementaron en forma notable duran-

6 Sudáfrica compró tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y pasta química de madera, y vendió combustibles, aceites minerales, productos de fundición, hierro y acero, papel y cartón, materiales plásticos artificiales, minerales metalúrgicos y escoria, y productos químicos inorgánicos.

te los tres primeros años de la década, para luego mantenerse con menores fluctuaciones que las exportaciones. La incidencia de las importaciones desde Sudáfrica en el total de importaciones argentinas desde África es el dato más notable, alcanzando el 92,49% en 1990 y el 83,5% en 1992, para descender a menos del 50% durante el segundo quinquenio, con sólo 19,19% en 2000.

Por su importancia, debe destacarse también la continuidad de la participación argentina en SAITEX, la feria multi-modal de mayor envergadura en la región. En 1994 se obtuvo la medalla de plata y en 1995 la de bronce. Para 1998 el pabellón argentino reunió a 32 empresas exportadoras, junto con la Cámara Bilateral de Comercio. Sin embargo, al año siguiente sólo se anotó una firma debido a que Argentina cambió el criterio de participación. Luego de cinco años con un muy buen desempeño en esta feria de características generales, se decidió apuntar las energías a otras más específicas[7].

Asimismo, el crecimiento del flujo de contactos intrasudatlánticos posibilitó una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de Malaysian Airways entre Sudáfrica y Argentina, South African Airways sumó, desde el 30 de noviembre de 1995, otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en San Pablo[8].

Asimismo se produjo un crecimiento de los contactos académicos, la mayoría de las veces con el apoyo de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Los temas centrales discutidos se refieren al análisis de las variadas posibilidades de comparar y enlazar los dos procesos de integración: el MERCOSUR y la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés), a los cuales me referiré más adelante.

En resumen, las relaciones diplomáticas de Argentina con Sudáfrica muestran algunas particularidades que las hacen diferentes de las mantenidas con otros estados africanos. Hasta el gobierno de Alfonsín, los impulsos mutuos generaron una cierta densidad de relaciones. La ruptura de relaciones diplomáticas provocó un clivaje con la subsiguiente ausencia de relaciones políticas e impulsos. Pero el comercio bilateral continuó por caminos separados y no fue influenciado de manera notable. La ruptura de relaciones diplomáticas no fue un impulso porque formaba parte de la estrategia general de la

7 Entrevista de la autora al consejero económico Carlos Wydler, Pretoria, 18 de mayo de 1998.

8 Dichos vuelos habían sido suspendidos en 1985.

política exterior argentina de la época. El objetivo era recuperar, en el escenario internacional, la credibilidad perdida con los gobiernos militares y defender la causa de los derechos humanos.

No obstante, el rápido restablecimiento de relaciones diplomáticas decidido por Menem convirtió a esa política en un impulso. Pese a que durante su gobierno hubo una mayor densidad de relaciones bilaterales, Sudáfrica no estaba incluida entre las prioridades de Argentina. Esa es la razón por la cual las acciones externas constituyeron un nuevo impulso, apuntando a objetivos muy específicos y perdiendo una buena oportunidad para construir agendas políticas comunes Sur-Sur. Este impulso, con su pico durante la visita de Menem a Sudáfrica, está relacionado con la manera en que el presidente construyó su propia imagen, bajo el supuesto de que su imagen era la representación final de su país, que merecía un lugar entre las naciones más importantes del mundo.

De esta manera se explica la forma que asumieron las relaciones durante los años noventa: los sudafricanos apuntaron a aprender de la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones y reforma económica, y Argentina apuntó a atraer inversiones sudafricanas en minería e incrementar las exportaciones vendiendo productos agrícolas.

Con la llegada de Fernando de la Rúa a la presidencia en Argentina (1999), y pese a una serie de propuestas de la Alianza que lo llevó al poder, no se observaron cambios sustanciales en la política exterior ni en las relaciones con los estados del continente africano.

La crisis interna política y económica que tuvo su momento culminante con la renuncia del presidente obligó a todas las agencias de gobierno a ocuparse del manejo de la crisis, tanto en su dimensión interna como en sus implicancias internacionales (Lechini, 2001). Con la asunción del presidente Eduardo Duhalde, el 1° de enero de 2002, se pudo conseguir cierta estabilidad interna. Sin embargo, luego de haber declarado el incumplimiento de pago (*default*), la negociación de la deuda externa concentró casi todas las energías del gobierno, llevando a una política exterior reactiva e inercial.

La política africana de Brasil

Las relaciones de Brasil con los estados africanos han sido diferentes de aquellas desarrolladas por Argentina, pues Brasil construyó una política africana, con altos y bajos, en el marco de una estrategia global de inserción de Brasil en el mundo. Aunque en la década del sesen-

ta ambos países comenzaron a diseñar estrategias para los nuevos estados africanos, siendo incluso Argentina la que dio el primer paso, los enfoques mostraron rasgos diferentes a lo largo de los años. Brasil diseñó e implementó un conjunto de acciones políticas y diplomáticas cuyo objetivo era la construcción de una "masa crítica" de cuestiones en común, mientras que Argentina creó una relación espasmódica.

A pesar de que la política africana de Brasil fue caracterizada por los académicos brasileños como un proceso difuso, resulta ser coherente en comparación con los impulsos argentinos. Los impulsos en Brasil fueron "acumulativos" e hicieron posible la existencia de cierta densidad de relaciones, en lo que puede considerarse una "política incrementalista". A diferencia de Argentina, los impulsos fueron generados en los niveles superiores del proceso de toma de decisiones.

Así caracterizada, la política exterior brasileña exhibe muchas más continuidades que la argentina, incluso con los cambios de regímenes (se sucedieron regímenes militares y democráticos en ambos países). En este contexto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Itamaraty, fue capaz de mantener un gran nivel de independencia, incluso con diferentes gobiernos, en comparación con Argentina. Con todos los matices posibles, existió continuidad en los diseños e implementación de la política exterior brasileña, en consonancia con el proyecto de desarrollo interno: desarrollo nacional a través de la sustitución de importaciones.

Como los estados africanos tuvieron un lugar en las estrategias externas de Brasil, las acciones políticas dieron por resultado la construcción de una política africana. Esto explica la mayor densidad de relaciones diplomáticas y, posteriormente, comerciales. El acercamiento a los estados africanos tuvo una naturaleza política –en el contexto de las relaciones Sur-Sur– y una naturaleza comercial pragmática, debido al interés en diversificar los socios comerciales. Este enfoque, justificado a través de un principio –el desarrollo de una solidaridad Sur-Sur–, estaba inserto en una estrategia global: tener una presencia internacional con la diversificación de las relaciones exteriores y la construcción de alianzas con los nuevos estados del Sur, habilitando su voz en las cuestiones globales. Quizás estas nuevas relaciones puedan también ser explicadas debido a la imposibilidad, en esta etapa, de tener mejores vinculaciones con los estados latinoamericanos y particularmente con Argentina, debido a las hipótesis de conflicto existentes en esos momentos entre los gobiernos militares de ambos países.

Junto al recurso a un "discurso cultural" o una "diplomacia cultural" recordando la herencia africana de Brasil –es el país con la mayor población africana fuera de África–, también fueron necesarias nuevas acciones para convencer a los estados africanos de las intencionalidades brasileñas. Se abrieron embajadas y se enviaron misiones de alto nivel. Se desarrolló la cooperación técnica y académica y se abrieron centros de investigación. La década del setenta fue denominada el "período dorado" de las relaciones brasileño-africanas (Saraiva, 1996).

Sin embargo, esta política tuvo condicionamientos externos. Aunque Portugal fue muy sensible a cualquier acción brasileña en sus colonias, pese a las presiones externas y domésticas, Brasil decidió reconocer la independencia de Angola y de las otras colonias portuguesas. Por otro lado, la relación con Sudáfrica también mostró varias aristas, pues, como sucedía con Argentina, los estados africanos reclamaban la ruptura de relaciones con el gobierno racista. Sin embargo, Brasil no necesitó de una acción tan drástica para mostrar su compromiso con los estados de África y con el pueblo de Sudáfrica, probablemente porque generó una densidad de relaciones tal que no dejaba dudas respecto a las intencionalidades brasileñas.

No obstante, la política de Brasil hacia Sudáfrica también mostró oscilaciones, en el marco más general de las relaciones brasileño-africanas; pero fue definiéndose por un perfil cada vez más bajo, a medida que mejoraba la vinculación de Brasil con los estados africanos y se deterioraba la situación doméstica en Sudáfrica. Por lo tanto, la política doméstica sudafricana fue entonces una variable interviniente en el devenir de las relaciones de Brasilia con Pretoria. Como en el caso argentino, el impulso más fuerte provino de Sudáfrica con su *outward policy*, que contenía componentes estratégicos y comerciales.

En la relación bilateral, Brasilia dio tibias respuestas a los impulsos sudafricanos hasta mediados de los setenta, que fueron entendidas por los académicos como ambigüedades (Vilalva y Gala: 2001: 55), vacilaciones (Penna, 2001), oscilaciones, contradicciones (Saraiva, 1996) o ambivalencias. Así, la política para Sudáfrica presentó oscilaciones, como consecuencia de la diferencia entre los principios y los intereses concretos. Fue una adaptación factible de los objetivos nítidos y continuos del desarrollo nacional. Con las oscilaciones, Brasil intentó separar su aproximación al África negra de la tradicional amistad con Sudáfrica. Vilalva y Gala (2001: 40) lo grafican con la imagen de "*duas portas de abertura para a Africa: a porta*

negra e *a porta branca*", siendo esa idea expuesta claramente en las divergentes opiniones del ministro de Hacienda Delfim Neto y del canciller Gibson Barboza.

Con el regreso a la democracia en Brasil, el gobierno de Sarney aprobó el llamado Decreto Sarney de 1985, que reunió prohibiciones nuevas con otras anteriores, proscribiendo intercambios culturales y deportivos y exportaciones de petróleo, armamentos y equipo militar. Esta decisión, así como la ruptura de relaciones diplomáticas que implementaría Argentina un año después, fue la respuesta de ambos gobiernos latinoamericanos –ahora democráticos– al agravamiento de la represión del gobierno blanco sudafricano, no sólo al interior del país sino también en la región del África austral.

La política de Brasil hacia Sudáfrica después de 1994

Durante la década del noventa, la "luna de miel" brasileño-africana mostró sus límites. La política exterior sufrió algunos cambios, especialmente a causa del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la nueva ortodoxia neoliberal implementada por Brasilia. Y pese a que la diversificación de las relaciones externas continuó siendo el objetivo para incrementar el poder en el sistema internacional, el escenario se trasladó de África a América Latina y el MERCOSUR. Asimismo, problemas económicos domésticos en Brasil y los estados africanos contribuyeron a la declinación de la relación transatlántica y los sueños cooperativos se desvanecieron por el "afro-pesimismo".

En esa época, la "gran estrategia" se convirtió en una "política selectiva", fomentando las relaciones con aquellos países en condiciones de responder a los nuevos requerimientos de Brasil. La cooperación Sur-Sur de los setenta se denominó ahora "asociación estratégica". La política africana fue entonces reducida a algunos países y a ciertas áreas temáticas: cooperación bilateral con Sudáfrica, Angola y Nigeria, y cooperación multilateral con la SADC –bajo el paraguas del MERCOSUR–, con la recientemente creada Comunidad de Países de Lengua Portuguesa y con la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. En este marco, las relaciones diplomáticas y políticas con la nueva Sudáfrica se hicieron cada vez más importantes. Brasil pasó de carecer de políticas hacia Pretoria, especialmente después del Decreto Sarney, a considerar a Sudáfrica como un socio estratégico –en variadas áreas temáticas y especialmente en el escenario multilateral. El nivel de las visitas intercambiadas da cuenta de la relevancia otorgada

a la relación bilateral[9]. El viaje del presidente Cardoso a Sudáfrica (1996), acompañado por importantes funcionarios, y la subsiguiente firma de ocho acuerdos bilaterales mostraron la importancia creciente de estos nuevos lazos. La estrategia tenía dos patas: la dimensión política apuntaba a desarrollar esfuerzos cooperativos en negociaciones multilaterales y la dimensión económica tenía por objetivo fomentar las potencialidades comerciales existentes[10].

Si se comparan los trabajos previos a la misión, su desarrollo y los resultados posteriores con la visita del presidente Menem a Sudáfrica, en febrero del año anterior, quedan claras las intencionalidades de ambos gobiernos con respecto a Sudáfrica: un alto perfil político-diplomático y un esbozo de diplomacia comercial en el caso de Brasil, y una fuerte necesidad de protagonismo presidencial en el caso de Argentina.

En consecuencia, las relaciones bilaterales de Brasil con Sudáfrica no se agotaron con la visita de Cardoso. Es más, fueron profundizándose para culminar el 13 de diciembre de 2000, durante la visita del presidente Mbeki a Brasil, con la firma del acuerdo para la creación de la Comisión Mixta Sudáfrica-Brasil[11], el cual fue puesto en práctica con las subsiguientes reuniones bilaterales en Brasilia (2002)

---

9 En mayo de 1995 viajó a Sudáfrica el canciller Lampreia, quien también acompañó al presidente entre el 25 y el 28 de noviembre del año siguiente. Asimismo cruzaron el Atlántico el ministro de Marina Rodriguez Pereira (1997), el ministro de Justicia Cezar Jobim (1997), el secretario de Asuntos Estratégicos Ronaldo Sademberg (1997), el jefe del Estado Mayor del Ejército general Gleuber Vieira (1998), el ministro de Comercio, Industria y Turismo José Botafogo Gonçalves (1998), el subsecretario general de Asuntos Políticos Ivan Cannabrava (1999), el vicepresidente Marco Maciel (1999), y nuevamente el canciller Lampreia (1 al 3 de marzo de 2000). Desde Sudáfrica viajaron a Brasilia el ministro de Asuntos Extranjeros Alfred Nzo (1995), el vicecanciller Aziz Pahad (1996), el vicepresidente Thabo Mbeki y el ministro de Industria y Comercio Alec Erwin (1997), el presidente Nelson Mandela (21 al 22 de julio de 1998) y el presidente Mbeki (12 al 15 de diciembre de 2000).

10 Brasil es el principal socio comercial de Sudáfrica en América Latina. Las exportaciones de Sudáfrica a Brasil alcanzaron su punto más alto en 1996 con un total de 414 millones de dólares. Más del 25% de esta cifra estaba representado por alcohol. Las principales exportaciones sudafricanas a Brasil incluyen piedras preciosas y semipreciosas y metales, antracita y carbón, hierro y acero, productos químicos varios, químicos orgánicos, aluminio, níquel, fibras sintéticas, maquinarias y aparatos mecánicos, papel y cartón. Las exportaciones de Brasil a Sudáfrica aumentaron constantemente. Las principales exportaciones brasileñas consisten en vehículos y sus componentes, aeroplanos, maquinaria, combustibles minerales, maquinaria eléctrica, grasas y aceites animales y vegetales, carne, minerales, escoria y cenizas, químicos orgánicos y tabaco.

11 El primer paso para establecer la Comisión Mixta entre los dos países se produjo durante la visita del presidente Mbeki a Brasil en septiembre de 1997, cuando se discutió el establecimiento de un "mecanismo institucional" para profundizar las relaciones entre ambos estados.

y Pretoria (2003). La reunión inaugural se realizó en Brasilia del 5 al 9 de agosto de 2002. El acuerdo prevé dos niveles de compromiso: discusiones políticas de alto nivel (los respectivos ministros de Relaciones Exteriores) y discusiones a nivel oficial en "puntos focales", sobre cooperación mutua en varios campos.

En este contexto es interesante remarcar que la gestión de Cardoso y Lampreia con Sudáfrica cimentó las bases de una relación a la cual el nuevo presidente Lula y su canciller Amorim darían continuidad, profundizándola y ampliándola. Como consecuencia de ello, la segunda reunión se celebró el 7 de mayo de 2003, en Pretoria, y la tercera el 2 de enero de 2004[12].

Multilateralismo comercial

Junto a la intensificación de las relaciones bilaterales con la ahora democrática Sudáfrica, también durante la gestión de Cardoso, se iniciaron las negociaciones para la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la SADC. Aunque finalmente el único socio africano fue Sudáfrica y no todos los miembros de la SADC, Brasil quería incluir a Angola, Mozambique y Namibia, porque mantiene con estos países importantes proyectos de cooperación y comercio (con el primero), culturales y políticos (con el primero y el segundo) y un creciente interés (con el tercero).

Desde el punto de vista sudafricano, la idea de una asociación a través del Atlántico Sur estuvo en la agenda de todos los encuentros bilaterales con Brasil y Argentina y comenzó a tomar cuerpo con la visita del presidente Mandela a Ushuaia, durante la Cumbre del MERCOSUR, el 24 de julio de 1998. Finalmente, el proyecto de un acuerdo para la creación de un área de libre comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica fue firmado, en ocasión de una nueva Cumbre del MERCOSUR, el 14 de diciembre de 2000, en Florianópolis, Brasil, con la presencia del nuevo presidente sudafricano Thabo Mbeki.

---

12 Los siguientes temas están bajo negociación: defensa, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, minerales y energía, cooperación científica y tecnológica, cooperación cultural, salud y medicina, medioambiente, extradición y asistencia en cuestiones criminales. Los acuerdos vigentes se refieren a: doble imposición fiscal sobre los beneficios derivados de la navegación y el tráfico aéreo; cooperación cultural; servicios aéreos bilaterales; cooperación y asistencia mutua para combatir la producción y el tráfico ilícito de narcóticos y sustancias psicotrópicas; supresión de visas para funcionarios y diplomáticos así como para turistas y hombres de negocios en tránsito por un período no superior a los 90 días.

Por el mencionado acuerdo, las partes constituyeron una comisión negociadora para intercambiar información sobre el arancel vigente en cada parte, comercio bilateral y con terceros países, las respectivas políticas comerciales y el acceso al mercado de cada parte (Art. 5). También se comprometieron a fomentar actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, y promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, y en la estandarización y calidad de los productos alimenticios.

Como prueba de las intenciones latinoamericanas, la primera misión comercial conjunta de empresarios de los cuatro socios del MERCOSUR fue enviada a Sudáfrica entre el 24 y el 28 de junio de 2002 para promover sus productos en el exterior[13]. En las reuniones se subrayó el interés de los empresarios por la amplia gama de oportunidades que ofrece el mercado sudafricano, no sólo *per se* sino también visualizado como una plataforma de exportación a otros mercados del África austral, a todo el continente africano y quizás a la Unión Europea, en función de los recientes acuerdos UE-Sudáfrica. Esta misión comercial constituyó, a la vez, un desafío y un caso testigo para el proceso de integración regional, pues la promoción comercial conjunta ofrece una ventana de oportunidades que cumpliría un objetivo fundacional del MERCOSUR: integrarse para competir en el mundo[14].

Paralelamente a las reuniones privadas, los negociadores de los cuatro países del MERCOSUR y Sudáfrica trabajaron en una segunda ronda de conversaciones para avanzar en la concreción del acuerdo de libre comercio, a través de las primeras rebajas recíprocas en los aranceles de importación, aplicándose un sistema de negociación caso por

---

13 Representantes de 35 empresas brasileñas, 24 argentinas y 15 uruguayas viajaron a Sudáfrica, mientras que hubo una mínima participación de Paraguay, con la presencia de su encargado de negocios. De esta forma, la delegación del MERCOSUR totalizó 74 empresas, 10 entidades y 91 personas. Por la contraparte sudafricana, 180 empresas, representantes gubernamentales y de instituciones públicas y privadas, miembros de la prensa y del medio académico local, asistieron tanto al seminario organizado sobre el MERCOSUR la mañana del 25 de junio, como a los encuentros inter-empresariales programados.

14 Un dato a tener en cuenta es que las exportaciones argentinas a Sudáfrica están constituidas principalmente por productos agroalimentarios, cuya comercialización es en general controlada por empresas multinacionales, que deciden dónde y cómo vender en función de análisis globales del mercado. En tanto, en las exportaciones brasileñas predominan los productos industrializados, con participación importante de empresas como Embraer (aviones) y Daimler Benz (industria automotriz).

caso[15]. Como los avances reflejaban un proceso gradual, una nueva reunión tuvo lugar en agosto de 2002, en Brasilia, donde se acordó dar inicio formal a las tratativas para la conformación del área de libre comercio, en vistas a la siguiente reunión que se realizó entre el 4 y 5 de noviembre en Sudáfrica.

A pesar del fuerte puntapié inicial, las negociaciones han seguido un ritmo muy lento, por las dificultades para acordar sobre los sectores a beneficiarse con la reducción tarifaria. Para justificar ese ritmo, algunos han argumentado el hecho de que Sudáfrica haya incluido ahora a la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) en las negociaciones[16]. También se ha aducido el desconocimiento africano respecto de las modalidades de negociación propuestas por los miembros del MERCOSUR, que pretenden desarrollar un modelo del tipo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). ALADI, creada en 1980, prevé la concesión de preferencias tarifarias sobre grupos específicos de productos, constituyendo un modelo más modesto de liberalización comercial que la zona de libre comercio. Por otra parte, como el actual comercio MERCOSUR-SACU aún no tiene volumen suficiente como para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes, se necesitará tiempo para la identificación de productos a ser negociados por parte de las respectivas comunidades empresariales. No obstante, se espera llegar a la firma del acuerdo antes de fines de 2004.

El relanzamiento de la política africana de Brasil

Llegado este punto es conveniente aclarar que en el caso de Brasil el cambio de gobierno, con la asunción del presidente Luiz Inácio Lula

---

15 Los funcionarios gubernamentales representantes de los cuatro países se reunieron con el vicedirector general de Comercio Internacional del Ministerio de Comercio e Industria sudafricano, responsable de las negociaciones MERCOSUR-Sudáfrica. Allí se trató la propuesta de los socios latinoamericanos de celebrar con Sudáfrica un Acuerdo Transitorio de Preferencias Tarifarias Fijas. También se discutió la propuesta de la South African Foundation para firmar una carta de intención respecto de la creación de un Foro Empresarial de Contactos y Consultas entre los círculos de negocios de los cuatro países que integran el MERCOSUR y Sudáfrica. Se sugirió también incluir a otras entidades como SAFCOC (resultante de la fusión de diferentes grupos sudafricanos que representan a todas las comunidades empresariales).

16 Este proceso de integración, cuyos orígenes se remontan a una iniciativa de la entonces Sudáfrica del apartheid, está liderado desde Pretoria e incluye a Namibia, Lesotho, Botswana y Swazilandia. Brasil y Argentina, junto a la SACU, conformarían un mercado de 800 mil millones de dólares de PBI.

da Silva el 1° de enero de 2003, promovió la profundización de las relaciones con África y particularmente con Sudáfrica, no sólo a nivel del discurso sino con acciones concretas. Durante el primer año de gobierno, el ministro de Relaciones Exteriores realizó una gira por varios estados del África subsahariana y organizó el Foro Brasil-África, y el presidente concretó un periplo africano.

A escasos meses de iniciada la gestión de Lula, se inauguró el Foro Brasil-África, con una mega reunión realizada en Fortaleza entre el 9 y el 10 de junio de 2003. Las temáticas simultáneamente abordadas, Política y Cuestiones Sociales, Economía y Comercio, y Educación y Cultura, sintetizan las áreas priorizadas en el relanzamiento de la cooperación. El Foro fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en coordinación con el Grupo de Embajadores Africanos en Brasilia, y contó con la presencia de diplomáticos, funcionarios, académicos y empresarios. Una muestra del interés sudafricano fue la participación de la ministra de Relaciones Exteriores de ese país, Dlamini Zuma, como parte de la delegación africana, que incluyó, entre otros, a representantes de Cabo Verde, Gabón, Ghana, Marruecos y Angola.

Asimismo, cabe destacar que durante la reunión los funcionarios brasileños no abandonaron el "discurso culturalista", que se asienta sobre dos pilares: la relevancia de la cultura africana en el *ethos* brasileño y la gran deuda que Brasil tiene con el continente africano por la esclavitud.

El evento se organizó con posterioridad a una visita a los países africanos que el ministro de Relaciones Exteriores, Celso Amorim, realizó en mayo. Este viaje preparó la gira presidencial que se realizó en noviembre de 2003, y tenía por objetivo mostrar la voluntad política de recuperar un espacio importante en la diplomacia brasileña. El canciller Amorim visitó Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Angola, Ghana, Namibia, Zimbabue y Sudáfrica, para fortalecer el diálogo y la coordinación entre los respectivos gobiernos. Entre los países escogidos, Sudáfrica sigue ocupando el lugar más relevante, como "punta de lanza" para desarrollar una relación más sólida con los otros estados del continente africano –especialmente con el grupo de países de habla portuguesa.

El propio canciller, luego de destacar la dimensión política de su visita a Pretoria, defendió la identificación y el establecimiento de sinergias y la convergencia estratégica de apuestas empresariales y políticas entre los dos países. No obstante, cabe destacar que los

socios privilegiados en el África subsahariana son prácticamente los mismos que en la política africana selectiva de Cardoso. Lo que se observa con Lula es una profundización y consolidación de las relaciones ya establecidas con ciertos socios, más que una ampliación.

Para completar la visita de Amorim, y como parte de la estrategia de la nueva política exterior brasileña, en el mes de noviembre de 2003 el presidente Lula –junto a una comitiva de diez ministros, dos secretarios de Estado y otros invitados, sumando un total de 60 personas– visitó Santo Tomé y Príncipe, Angola, Mozambique, Namibia y Sudáfrica. Se firmaron aproximadamente 40 acuerdos de cooperación[17].

Esta vez, Sudáfrica también recibió la mayor parte de la atención, en función de los temas tratados. La definición de un plazo para finalizar las negociaciones MERCOSUR-SACU fue uno de los resultados del viaje del presidente Lula. El otro fue la firma de un acuerdo bilateral de cooperación científica y tecnológica, que incluye la investigación conjunta en ciencias humanas, sociales y naturales. Esta cooperación engloba áreas específicas como procesamiento agrícola, tecnología industrial, biodiversidad, biotecnología, energía, tecnologías limpias, tecnologías de información y comunicación, investigación sobre materiales, ciencia espacial y astronomía[18].

Cooperación Sur-Sur ampliada: IBSA y G20

Con la elección de Sudáfrica, el gobierno de Brasil va más allá de las estrategias tradicionales adoptadas para redimensionar su política africana y fortalecer las relaciones externas del MERCOSUR. Tal elección apunta a la inclusión de Sudáfrica en una estrategia trilateral más amplia (conocida como encuentro diplomático Sur-Sur-Sur) que incluye también a India. Esta iniciativa no es nueva, pues ya en los noventa el ministro sudafricano de Industria y Comercio, Alec Erwin, había

17 Pareciera haber una mejor sintonía entre los nuevos presidentes de Argentina y Brasil, en el contexto de promover una integración plena, tal como fue acordado con la firma del Consenso de Buenos Aires. Es por ello que en octubre de 2003, el presidente Lula da Silva invitó a los empresarios argentinos a sumarse a los más de 120 industriales brasileños que participarían de la misión político-comercial brasileña por el continente africano.

18 Brasil sigue siendo un importante mercado turístico para Sudáfrica. Recientemente, el turismo sudafricano ha ascendido a Brasil de la categoría de mercado no significativo a la de mercado táctico. Aerolíneas Sudafricanas ha lanzado un quinto vuelo semanal entre Johannesburgo y San Pablo en junio de 2003 y la demanda ya está justificando un sexto vuelo semanal.

planteado constituir una especie de G7 del Sur para fortalecer áreas de convergencia de intereses en los campos multilaterales, particularmente en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Independientemente de su origen, esta idea creció y se desarrolló en distintas reuniones internacionales donde coincidían los representantes de los tres países al más alto nivel, para culminar en Brasilia, el 6 de junio de 2003, con la presencia de los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim; de Sudáfrica, Nkosazana Dlamini Zuma; y de India, Jaswanth Sinha.

En la Declaración de Brasilia, los ministros expresaron que "las actividades de este Grupo de mega-países con mentalidades similares deberán crecer, al haber sentado las bases estructurales para desarrollar una cooperación estratégica Sur-Sur". Asimismo, afirmaron que la cooperación trilateral deberá centrarse en áreas clave que garantizarán resultados a corto o mediano plazo, de modo que las prácticas más eficientes adoptadas por los tres países puedan ser exhibidas como ejemplo para otros países en desarrollo. El objetivo, como está expresado en la Declaración, era lograr que los diversos procesos de globalización se volviesen inclusivos, integradores, humanos y equitativos. Para implementar esta Declaración y facilitar la cooperación se constituyó un Comité Trilateral donde los ministros de Relaciones Exteriores co-presidirían las reuniones y operarían como los puntos centrales de las actividades. Los servicios de Secretaría quedarían a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores del país anfitrión.

El Grupo fue lanzado en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2003. El entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil expresó la relevancia de esta asociación con estas palabras: "Pensamos que convenía comenzar con un grupo pequeño. ¿Por qué tres? India, Sudáfrica y Brasil. Las tres grandes democracias de los tres continentes constituyen una buena base para comenzar la discusión. Aquí, en Nueva York, hemos decidido crear una comisión trilateral en el marco de este G3 para discutir proyectos de cooperación. Vamos a tratar de coordinar nuestras posiciones, por ejemplo en la Organización Internacional del Trabajo, en la Organización Mundial de la Salud y, por supuesto, en la Organización Mundial del Comercio"[19].

---

19 Entrevista al ministro de Estado, embajador Celso Amorim, en el diario *Le Monde*, 26 de septiembre de 2003.

Los tres países se consideran de peso en sus respectivas regiones y enfrentan realidades e intereses semejantes. Su objetivo es maximizar los acercamientos mutuos y sinergizar los esfuerzos para promover una estrategia coherente en las organizaciones internacionales tales como la OMC en temas de salud pública y patentes farmacéuticas. Los gobiernos consideran que sólo actuando de manera cohesiva y al unísono podrán vencer los obstáculos en temas críticos como los acuerdos sobre subsidios agrícolas, los TRIPS y la salud pública. También identificaron las diversas áreas de excelencia que cada una de sus sociedades posee, especialmente en los campos de la ciencia y la tecnología (biotecnología, fuentes de energía alternativas, espacio exterior, aeronáutica, tecnología informática y agricultura), ofreciendo así un amplio espectro de oportunidades potenciales para el comercio, las inversiones y el turismo. Al otorgarle prioridad a la promoción de la equidad social y la inclusión, demostraron su interés en pos del logro del bienestar de sus respectivas poblaciones y, al mismo tiempo, una de sus mayores debilidades: la deuda social.

Los tres países comparten también otros puntos de la agenda internacional, tales como el fortalecimiento de la ONU y su aspiración de asegurarse un lugar en el Consejo de Seguridad como miembros permanentes, en caso de que su estructura fuera reformada y ampliada. Con respecto a este tema, es interesante recordar que los tres países acordaron respaldarse mutuamente en sus aspiraciones a un lugar en el Consejo, siendo que en cada región deben resolver los diferendos surgidos a partir de aspiraciones semejantes de otros estados. Por ejemplo, Brasil comparte los mismos propósitos con México y Argentina, Sudáfrica con Nigeria y Egipto, e India con Pakistán e Indonesia.

Asimismo, los tres países también decidieron articular sus iniciativas de liberalización comercial, conscientes de la creciente vulnerabilidad económica de los países en desarrollo a las fluctuaciones en los precios globales de las materias primas. Por ello destacaron la importancia de un sistema de comercio internacional predecible, transparente y basado en reglas claras, que permitiría a los países en desarrollo maximizar sus oportunidades a través de las ganancias obtenidas por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios.

La quinta Conferencia Ministerial de Cancún, en septiembre de 2003, brindaría un escenario apropiado para comenzar a poner en práctica sus potencialidades para negociar. Durante el mes previo a la reunión, Brasil comenzó a organizar esta futura alianza de países en desarrollo para articular posiciones contra el proteccionismo agrícola,

junto a Sudáfrica, India, China y Argentina, entre otros. Más allá de las opiniones divergentes respecto de los resultados de Cancún, que serán tratados más adelante, puede observarse que el proceso de cooperación y negociación entre estos tres nuevos socios entró en marcha.

De este modo, el 28 de enero de 2004 se concretó en Bombay la firma de un acuerdo comercial entre Sudáfrica, Brasil e India –ahora llamado IBSA, por las iniciales de sus socios– como resultado del viaje del presidente brasileño a India. "Un acuerdo trilateral entre India, Brasil y Sudáfrica nos dará el peso político en la Organización Mundial del Comercio para lograr la flexibilidad que necesitamos para nuestros productos, que a menudo son sometidos a impuestos por las naciones desarrolladas", declaró Lula durante un discurso pronunciado en un seminario empresarial. También durante su visita, y esta vez en representación del MERCOSUR, Lula firmó un preacuerdo con Nueva Delhi para avanzar en la negociación de un nuevo acuerdo comercial[20].

En una segunda reunión, entre el 4 y el 5 de marzo de 2004, se estableció la "Agenda de Nueva Delhi para la Cooperación", y los ministros de los tres países continuaron las negociaciones para la conformación de una gran área de libre comercio. Paralelamente, se estableció un Consejo compuesto por empresas privadas a fin de maximizar los beneficios de los acuerdos comerciales preferenciales ya existentes.

Actualmente se espera que las discusiones entre los miembros del IBSA continúen por dos carriles principales: cooperación mutua en salud, defensa y comercio, por un lado, y colaboración para reforzar la influencia del Sur en torno a sus intereses económicos y de seguridad en la OMC y la ONU, por el otro (Grudz, 2004: 2).

Ahora resta comprobar si, en la práctica, estos tres socios estratégicos conseguirán profundizar la cooperación. Si el objetivo principal es incrementar el comercio y disminuir los aranceles entre ellos, se requerirá de ciertos sacrificios y de una fuerte voluntad política para no abandonar el acuerdo, pues las tres economías compiten entre sí

---

20 La siguiente reunión entre el MERCOSUR e India tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, el 8 de junio de 2004. Las grandes cuestiones a tratar giraron en torno a la cooperación comercial intra-regional Sur-Sur y el rol del sector privado. Las áreas específicas a abordar por los actores privados se refirieron a productos farmacéuticos y hierbas medicinales, productos químicos y biotecnología; productos agrícolas, minerales, metales y comercio; industrias creativas, tecnología informática y educación; equipamiento para automóviles; petróleo y gas.

por ingresar sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados. De manera similar, si el objetivo es tener más fuerza en las negociaciones comerciales internacionales y hablar con una sola voz, resta ver si después de Cancún se consigue resolver el estancamiento en los temas de interés fundamentales para los países en desarrollo.

Paralelamente, otros países están preocupados por la naturaleza excluyente del IBSA, pues la expansión es intrínsecamente una decisión política. Sin embargo, Rusia no muestra por el momento intenciones de participar en ningún grupo, sobre todo por su falta de estabilidad en el G8, y China persigue agresiva y unilateralmente sus propios intereses comerciales.

Cancún y el G20

A partir de su creación, el grupo IBSA, como proceso de concertación trilateral, pasó a constituir el núcleo duro de un nuevo conjunto de países en desarrollo que participaron de la reunión de Cancún en septiembre de 2003. Estos países defendieron sus posiciones contra las medidas proteccionistas de los países desarrollados, preocupados por proteger sus sectores menos competitivos.

En esta reunión, un grupo de países del Sur –que posteriormente pasó a llamarse G22– se negó a aceptar lo que denominaron un "acuerdo arreglado de antemamo", argumentando que tal acuerdo iría en desmedro de sus intereses al consolidar las posiciones de EE.UU. y la Unión Europea. Manifestando su creencia en que "el comercio debe ser una herramienta no sólo para crear riqueza sino también para distribuirla de una manera más equitativa", prefirieron frenar las negociaciones antes que avanzar en una discusión que perjudicara sus intereses. El canciller brasileño Amorim fue quien coordinó los esfuerzos del G22[21] para presentar un frente unido: "Tenemos confianza en que prevalecerá la alianza virtuosa entre aquellos que apoyan el libre comercio y el desarrollo económico en el mundo, guiando la Ronda Doha a un resultado exitoso, de acuerdo con las promesas suscitadas en sus comienzos. Brasil trabajará activamente con todos los miembros de la OMC para hacerlo posible" (Amorim, 2003).

Frente a las críticas de los países desarrollados que sostenían que la reunión fue un fracaso porque no pudo arribarse a ningún

21 Estos países suman una población de 3.300 millones de personas, poco más de la mitad de los habitantes del planeta, y representan cerca del 60% de los agricultores, aunque solamente son responsables de un 20% de la producción agrícola mundial.

consenso, los miembros del G22 argumentaron que en Cancún se había impedido que los países industrializados impusieran una nueva agenda y dejaran de lado el mandato de Doha sobre las cuestiones agrícolas[22]. El G22 emergió triunfante, pero no pudo mantenerse unido por la tendencia a la fragmentación. Después de Cancún, el G22 fue rebautizado como G20+ para reflejar las fluctuaciones en la participación de algunos miembros. Tales fluctuaciones comenzaron a mostrar las debilidades de este nuevo grupo de concertación muy heterogéneo, que incluye, por un lado, grandes países exportadores como Argentina o Brasil –que plantean el fin de todas las barreras arancelarias a sus competitivas exportaciones agrícolas– y, por el otro, economías muy proteccionistas como India, China o Pakistán –que quieren mantener sus subsidios locales para proteger a los pequeños agricultores.

En la subsiguiente reunión de Buenos Aires, en octubre de 2003, participaron delegaciones de trece países que aprobaron una declaración conjunta por "una liberalización justa y equilibrada del comercio" en el seno de la OMC[23]. Junto con las incorporaciones de Indonesia y Malasia se produjeron las bajas de El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica y Guatemala, y el distanciamiento de Turquía. Las renuncias de los países latinoamericanos ocurrieron después de la visita del representante de Comercio de EE.UU. a Centroamérica para abordar una eventual ampliación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Aunque en esta reunión se ratificaron los mismos objetivos defendidos en Cancún, se intentó mostrar un perfil menos político y agresivo y más cooperativo para atraer a nuevos miembros y poder seguir negociando.

Estos países volvieron a encontrarse en Brasilia el 11 de diciembre de 2003, cuatro días antes de la reunión ministerial de Ginebra. Aunque el objetivo era consolidarse como el centro de las negociaciones agrícolas, el presidente Lula avanzó un paso más, al proponer formar un área de libre comercio con China, India y los miembros del

---

22 En el terreno estrictamente comercial, se espera que los 148 países de la OMC fijen nuevas pautas para la reducción de los multimillonarios subsidios agrícolas a partir de 2005, fecha en que además vence la llamada *cláusula de paz* firmada en 1995 para preservar a las potencias de posibles juicios en la OMC por sus políticas proteccionistas. EE.UU. y la Unión Europea quieren prorrogar ese salvoconducto por algún tiempo más.

23 Esta declaración fue firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, México, Paraguay, Sudáfrica y Venezuela.

G20. El canciller brasileño, Celso Amorim, aclaró que la idea era utilizar un sistema de preferencias comerciales, tanto en bienes como en servicios, que no fuera válido para los países ricos, con un mecanismo ya previsto en las reglas de la OMC.

En esa reunión participaron además dos figuras clave: el representante de Comercio de la Unión Europea, Pascal Lamy, y el director general de la OMC, Supachai Panitchpakdi. Estas presencias significaron un reconocimiento al G20 como entidad con potencial negociador, algo que la Cancillería brasileña considera como un bien merecido triunfo.

Para algunos, el G20 no podrá avanzar más allá del frente común contra las subvenciones agrícolas de los países ricos. Sin embargo, otros consideran que Cancún fue un punto de inflexión en pos del surgimiento de un sistema de comercio multilateral menos autocrático. "El G-22 tiene potencial para alterar el equilibrio de fuerzas. No hay razón para que el grupo no pueda elaborar un programa funcional a las necesidades comunes en los campos de la industria y el sector de servicios o se constituya en el motor de una cooperación Sur-Sur en inversiones, flujos de capital o políticas industriales, sociales o ambientales", escribió Walden Bello. Sostuvo además que el aliado natural del grupo sería la sociedad civil, en especial los movimientos contra la globalización liberal que, ya en 1999 en Seattle, hicieron fracasar otra cumbre de la OMC.

Reflexiones finales

En este trabajo pudieron observarse dos modelos de cooperación Sur-Sur a partir de las relaciones de Argentina y Brasil con la nueva Sudáfrica democrática. En el caso de Argentina, la relación se desarrolló en el marco de una política por impulsos; y en el caso de Brasil, a través de la construcción de una política africana. Aunque ambos estados latinoamericanos decidieron avanzar en sus relaciones con Sudáfrica, sus estilos y objetivos fueron diferentes. Brasil exhibió una diplomacia política y comercial bilateral y multilateral, mientras que Argentina apuntó a incrementar las relaciones comerciales y las inversiones sudafricanas.

La política exterior brasileña, tanto a nivel bilateral como multilateral, está orientada hacia la búsqueda de intereses convergentes, atendiendo al mismo tiempo su propio interés nacional. Simultáneamente apunta a construir una "masa crítica" de condiciones que le permitan un mejor posicionamiento frente a los riesgos de la globalización. Los

cambios de gobierno no alteraron estas estrategias, sino que las profundizaron y ampliaron, mostrando cómo puede construirse una cooperación Sur-Sur de geometría variable.

El año 2003 marcó cambios políticos en Brasil y Argentina debido a la elección de dos nuevos presidentes, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, los cuales muestran un nuevo entendimiento en temas tales como el MERCOSUR, la coordinación de políticas exteriores y el escenario internacional. De esta manera, parece haber nacido una nueva era de sinergia entre estos dos vecinos, que abre áreas de cooperación impensables en el pasado.

Tomando en consideración que Lula ha renovado la política africana de Brasil y ha profundizado la relación con Sudáfrica, tratando de acelerar los tiempos para la concreción del acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la SACU, es muy probable que esta renovada cooperación Sur-Sur contribuya a que estos dos vecinos trabajen en forma conjunta para ir construyendo espacios comunes, con efecto derrame sobre otras áreas.

En este contexto, la forma en que Brasil diseña y operacionaliza su inserción internacional construyendo asociaciones estratégicas constituye un buen ejemplo de las nuevas modalidades que permitirán avanzar en los caminos de una cooperación Sur-Sur más exitosa. En su búsqueda de intereses convergentes en áreas específicas, Brasil ha estructurado un entramado de cooperación con los mismos socios pero en escenarios diferentes. Para el caso bajo estudio, la relación con Sudáfrica resulta central en su estrategia de negociación. Brasil avanza en la cooperación bilateral y luego empuja a Argentina, su principal socio regional, a negociar a través del MERCOSUR acuerdos de libre comercio con Sudáfrica y la SACU. Hace lo mismo con India pero, a su vez, genera un ámbito trilateral (IBSA) para sostener posiciones comunes en temas donde los tres tienen intereses convergentes en variados escenarios multilaterales. Finalmente, Brasil reúne a todos estos países en el G20.

Por su parte, si bien Kirchner tiene una gran sintonía con Lula, el gobierno argentino no ha conseguido diseñar una clara política exterior, manejándose en forma vacilante, enredado en serios problemas de coyuntura tales como las renegociaciones del pago de la deuda externa. Con escasos recursos de poder “duro” y “blando”, el gobierno parece haber olvidado que estrategias de negociación efectivas le permitirían ir construyendo poder a través de la participación en todos los escenarios internacionales, inclusive el de la cooperación Sur-Sur.

Actuar junto con Brasil, sin perder de vista los propios intereses nacionales, le permitiría a Argentina ensanchar los márgenes de autonomía generando mayores capacidades.

La presente crisis del modelo implementado en la década del noventa abre un nuevo y necesario foro de discusión. Por tal razón este trabajo no está dirigido a cerrar un capítulo, mostrando las debilidades de la política exterior argentina, sino a abrir nuevas perspectivas de investigación, en el marco de los nuevos escenarios en donde los procesos de globalización y regionalización tienen lugar.

La cooperación Sur-Sur, para ser efectiva, debe ser construida paso a paso, en áreas temáticas específicas y con objetivos precisos. Asimismo, es necesario lidiar con las presiones generadas por los actores más poderosos y al mismo tiempo controlar nuestra tendencia natural a dispersar esfuerzos. No podemos darnos el lujo de perder una nueva oportunidad puesto que son muchas las que ya hemos perdido. Los países del Sur deben ser precisos en determinar lo que necesitan y quieren y, de este modo, discutir agendas posibles propias, comenzar a construir agendas comunes y defenderse de las agendas ofrecidas o impuestas por el Norte.

Bibliografía

Amorim, Celso 2003 "The Real Cancun" in *The Wall Street Journal* (New York) 25th September.

Grudz, Steven 2004 *The Emboldened Triangle in E-Africa* (Johannesburg: SAIIA).

Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) 1996 *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).

Lechini, Gladys 1995 *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem* (Rosario: CERIR).

Lechini, Gladys 2001 "África desde Menem a de la Rúa: continuidad de la política por impulsos" en *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* (Rosario: CERIR) Vol. III.

Lechini, Gladys 2002 *A política exterior argentina para Africa no marco referencial da política africana do Brasil. O caso da Africa do Sul na década de 1990*. Tesis de doctorado presentada en la Universidad de San Pablo, mimeo.

Mourão, Fernando A. Albuquerque 1996 "The Brazilian and South African Foreign Policy for Southern Africa" in Guimarães, Samuel Pinheiro (ed.) *South Africa and Brazil. Risks and Opportunities in the Turmoil of Globalization* (Brasilia: CNPQ-IPRI).

Penna, Pio 2001a "A evolução das relações entre o Brasil e a África do Sul de 1918 a 2000". X Congresso Internacional da ALADAA "Cultura, Poder e Tecnología: Africa e Asia face à globalização", Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 26 a 29 de outubro de 2000. Mesa redonda: As relações Brasil, Mercosul e Africa (Rio de Janeiro: Editora da Universidade Candido Mendes) [CD-Rom].

Penna, Pio 2001b "Africa do Sul e Brasil: diplomacia e comércio (1918-2000)" en *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais) Ano 44, Nº 1.

Pereira, José María Nunes 1987 "Africa do Sul. A questão do Apartheid e as Relações com o Brasil". V Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Estudios Afroasiáticos, Buenos Aires, 7 al 11 de septiembre, mimeo.

Roelofse-Campbell, Zélia 1999 "President Mandela Strengthens Relations: State Visit to Brazil and Argentina, and Address to the MERCOSUR Summit at Ushuaia" in *Latin American Report* (Pretoria) Vol. 15, N° 1.

Saraiva, José Flavio Sombra 1996 *O lugar da Africa. A dimensão atlantica da politica externa brasileira (de 1946 a nossos dias)* (Brasilia: UNB).

Vilalva, Mário e Gala, Irene Vida 2001 "Relações Brasil Africa do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de um parcería democrática" en *Cena Internacional* (Brasilia) Ano 3, Nº 2, dezembro.

Garth Shelton*

China, África y Sudáfrica Avanzando hacia la cooperación Sur-Sur

Sr. Presidente, nuestros pueblos y países están unidos por una determinación común para construir una mejor vida para ellos… También estamos comprometidos a contribuir en lo que podamos para asegurar un orden internacional político y económico más equitativo que se ocupe de las justas aspiraciones de miles de millones de personas que habitan en países en desarrollo

Thabo Mbeki, al dirigirse al presidente de la República Popular China (RPC) Jiang Zemin durante una visita de este.

China y la cooperación Sur-Sur

El énfasis chino en la cooperación Sur-Sur es visto como un elemento clave en sus esfuerzos para oponerse a la dominación global unilateral[1]. A través de la cooperación económica africana, China espera

* Profesor Asociado de Relaciones Internacionales, Universidad de Witwatersrand, Sudáfrica.

1 En este contexto, la cooperación Sur-Sur es definida como la promoción de la interacción económica entre naciones en desarrollo a nivel bilateral, regional y global para

construir una relación política más fuerte que apoyará la ofensiva diplomática de Beijing en contra del "hegemonismo"[2]. Esta estrategia no es totalmente nueva; ya Mao Zedong argumentaba en favor de subvertir el sistema capitalista a través de la movilización de fuerzas revolucionarias en el Tercer Mundo. Sin embargo, el nuevo enfoque de Beijing está diseñado para utilizar la cooperación económica y política como el medio para reforzar y hacer avanzar la agenda política y económica del Sur con la perspectiva de construir un orden internacional más justo y equitativo. Una prioridad para la política exterior de China es movilizar el apoyo africano en el campo internacional, especialmente en las Naciones Unidas. Beijing activa el apoyo africano arguyendo que tanto China como África pertenecen al mundo en desarrollo y, por tanto, no tienen disputas sino solamente intereses estratégicos comunes, con una visión compartida sobre los principales temas internacionales. Beijing argumenta firmemente que China y África deben apoyarse mutuamente en una cercana cooperación sobre temas globales clave. Beijing tiene que trabajar dura y continuamente para movilizar y mantener el apoyo africano en temas internacionales clave (Guijin, 2001).

Beijing está procurando mejorar los mecanismos de consulta existentes y hacer un mayor uso de estos canales de diálogo; reforzar los contactos entre los gobiernos; actualizar y firmar acuerdos bilaterales relacionados de acuerdo con los cambios en la situación económica y de comercio bilateral a fin de proveer seguro legal para la cooperación bilateral; y ampliar activamente el canal de contacto y expandir gradualmente la escala de intercambio comercial (Mbuende, 2001: 7). Beijing también favorece el reforzamiento de la cooperación y consulta entre China y África en foros multilaterales internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de Desarrollo y Comercio de las Naciones Unidas (UNCTAD, por sus siglas en inglés), para coordinar posiciones y reforzar la posición negociadora de los países en desarrollo como un grupo en la formulación de un sistema económico y de comercio multilateral y de las normas relacionadas. De esta manera, Beijing argumenta que China y

---

alcanzar la meta de la auto-confianza colectiva. La cooperación visualizada en este proceso incluye el aumento del comercio y las inversiones junto con transferencias tecnológicas y apropiada cooperación política y económica a través de la sincronización de políticas (Alden, 1999).

2 Las interpretaciones más pesimistas de la estrategia China a largo plazo están bosquejadas en Bernstein y Munro (1998), Mosher (2000), Segal (1994) y Hornik (1994: 28-42).

África podrían realizar un esfuerzo conjunto para establecer un nuevo orden económico internacional justo y razonable. En los últimos años, China ha buscado construir lazos sociales, políticos y económicos con África. Por ejemplo, en la Cumbre de G-77 en Cuba (el llamado "Encuentro Cumbre del Sur"), presidido por el presidente Olusegun Obasanjo de Nigeria, el jefe de la delegación china, Li Lanqing, aconsejó a los países en desarrollo que reforzaran la cooperación Sur-Sur para poder mantenerse al día con los desarrollos científicos y tecnológicos del mundo y, de tal modo, hacer frente de manera efectiva a los desafíos de la economía del conocimiento.

El énfasis de China en la cooperación Sur-Sur ha encontrado un gran apoyo en África y especialmente en Sudáfrica. Uno de los elementos principales de la política exterior global del presidente sudafricano Thabo Mbeki es acelerar la cooperación Sur-Sur como la clave para abrir las puertas de un nuevo sistema político y económico internacional en el cual los países en desarrollo tengan una mejor posibilidad de desarrollo económico acelerado y una eventual prosperidad (Vale y Maseko, 2002; Mills, 1998; Lamy, 2001; Vaahtoranto, 2002). La primera parte de este trabajo discute la política africana de China y la interacción con África en el contexto de esfuerzos para apoyar y avanzar en la cooperación Sur-Sur. La segunda parte examina los lazos China-Sudáfrica desde el reconocimiento diplomático formal en 1998 y los esfuerzos por parte de ambos gobiernos para desarrollar la colaboración en una variedad de campos, especialmente la sincronización de políticas con respecto a la agenda Sur-Sur. Dada la prioridad de la cooperación Sur-Sur en la política exterior sudafricana post-1999, las relaciones con China tienen una nueva importancia en la medida en que Pretoria aspira a trabajar con Beijing para reestructurar la agenda económica y política global (Alden y Le Pere, 2003; Solomon, 2002).

La política africana de China

Las declaraciones oficiales confirman que China le otorga gran importancia a la cooperación con la Unión Africana (UA) y otras organizaciones regionales en África, al mismo tiempo que manifiesta el apoyo a sus esfuerzos para la integración económica y la resolución pacífica de conflictos regionales[3]. Beijing ha buscado consolidar un diálogo y una

---

3 En línea con los seis puntos del marco de la política exterior de la RPC. Ver "China's Foreign Policy" in <http://english.peopledaily.com.cn/china/>.

consulta permanentes con la UA, formalmente la Organización de la Unidad Africana (OUA), como parte de un programa para expandir la interacción con el continente africano. En años recientes, el comercio sino-africano y otras áreas de cooperación económica han demostrado significativos progresos. Es claro que el gobierno chino otorga gran importancia al desarrollo del comercio y la cooperación económica con África. La dirigencia china enfatiza frecuentemente que, desde 1956, China ha brindado ayuda a países africanos en una gama de campos tales como agricultura, pesca, procesamiento de alimentos, textiles y otras industrias livianas, energía, transporte, radiodifusión y comunicación, conservación de aguas e industria energética, maquinarias, edificios públicos y viviendas, cultura, educación, salud, artes y la industria artesanal[4].

En años recientes, muchos países africanos han comenzado a reestructurar sus economías, mientras que China también ha iniciado un período de reforma económica y reestructuración. A fin de apoyar el desarrollo económico en China, Beijing está desarrollando actualmente nuevas formas de asistencia que incluirán la reducción de la ayuda a los países africanos. Mientras que China continúa brindando ayuda intergubernamental a ciertos países, Beijing ha cambiado su énfasis para proveer préstamos oficiales con tasas de interés subsidiadas por el gobierno y para desarrollar sociedades o empresas conjuntas entre compañías de África y China. A través de este proceso, Beijing espera estimular las economías africanas e incrementar así la demanda de productos chinos. Al mismo tiempo, crea una oportunidad para que las empresas chinas establezcan una base viable en África.

En los últimos diez años, Beijing ha firmado más de treinta acuerdos marco sobre préstamos con más de veinte países africanos. Algunos proyectos financiados por estos préstamos blandos han logrado éxitos notables, tales como la exploración de petróleo en Sudán, la renovación de ferrocarriles en Botswana, la cooperación de desarrollo agrícola con Guinea, la explotación de bosques y el procesamiento de madera en Guinea ecuatorial, la fábrica textil de Mulungushi, una empresa conjunta en Zambia y una fábrica de cemento en Zimbabue. Los planificadores de Beijing ven a las economías de China y África como altamente complementarias entre sí, argumentando que China tiene la tecnología y las aptitudes gerenciales apropiadas para los países africanos, mientras que África está dotada de ricos recursos naturales. China ha expresado su

---

4 La interacción con África fue un elemento clave de la política exterior general de la Guerra Fría (Jun and Siyan, 2004: 95-164; Cotterell, 1993).

intención de seguir brindando ayuda económica a países africanos dentro de su "capacidad para hacerlo". Al mismo tiempo, están cada vez más determinados a alentar a compañías de ambas partes a cooperar entre sí directamente a través de empresas conjuntas y otros acuerdos. La meta a largo plazo de la cooperación sino-africana ha sido delineada por Beijing como la interacción comercial con empresas privadas de ambas partes, convirtiéndose en actores principales de la cooperación económica, y abriendo una nueva dimensión para la interacción Sur-Sur.

Las estadísticas oficiales indican que el comercio entre China y África se ha expandido significativamente en años recientes. China ha buscado mejorar las relaciones comerciales con los 53 países africanos, y ha establecido 11 centros de inversión y comercio en el continente. También ha habido un claro progreso en la cooperación sino-africana en los campos de la cultura, la educación y la salud. Hasta el presente, China ha firmado acuerdos gubernamentales sobre cooperación cultural con 42 países africanos y 65 programas para el intercambio cultural. China ha ofrecido becas a 5 mil estudiantes de 51 países africanos, aproximadamente 900 de los cuales están actualmente estudiando en China. Los contactos inter-universitarios han sido establecidos entre 10 universidades chinas y 20 universidades en 16 países africanos. Más de 400 profesores y conferencistas chinos han sido enviados a África, mientras que 19 hospitales han sido construidos en dicho continente con ayuda china, y un total de 15 mil miembros del personal médico chino han sido enviados a 42 países africanos, brindando tratamiento médico a habitantes locales en pueblos y aldeas remotas.

China promueve consistentemente relaciones positivas con África señalando que, cuando su banca en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue reinstaurada en 1971, entre los 76 países que votaron en su favor, 26 eran de África, sumando más de un tercio del total. Más tarde, cuando expresaba su agradecimiento, el líder chino Mao Zedong dijo que fueron los amigos africanos los que devolvieron a China a las Naciones Unidas[5]. Más recientemente, China ha enfatizado que, en todos los temas que involucran intereses africanos, China toma en consideración específicamente las opiniones de los países africanos y llama firmemente a la comunidad internacional a trabajar conjuntamente por

5 Para un resumen de las relaciones sino-africanas durante el período de la Guerra Fría, ver Brzezinski (1963); Cooley (1965); Larkin (1971); Albright (1980); Copper (1979); Harris y Worden (1980); Weinstein y Henriksen (1980); Hutchison (1980); Ogunsanwo (1974); Hinton (1976); Hevi (1977); Chou (1989); Larkin (1971); Goodman y Segal (1991); Weiss (1988); Roy (1998).

la paz, la estabilidad y el desarrollo en África. Beijing sostiene que, bajo la actual situación internacional, es aún más importante para China y África reforzar la consulta y la coordinación sobre temas globales. Se ha sugerido que China y África deben realizar esfuerzos conjuntos para enfrentar los desafíos resultantes de la globalización, salvaguardar derechos e intereses legítimos de países en desarrollo y batallar por un nuevo orden político y económico internacional justo y legítimo. Desde la perspectiva china, el nuevo orden internacional requeriría la aceptación de la preeminencia de Beijing en Asia y un rol internacional mucho más destacado en organizaciones internacionales.

El objetivo político de China de reforzar y desarrollar cooperación amistosa con todos los países en desarrollo, incluyendo especialmente a los países africanos, ha sido desde hace tiempo un importante componente de la política exterior china. Miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores chino han sugerido que los principios que gobiernan las relaciones entre China y los países africanos fueron originalmente propuestos por el difunto premier Zhou Enlai durante su visita a África en la década del sesenta y continúan sirviendo en líneas generales como base para la amistad sino-africana. A inicios de la década del ochenta, los líderes chinos propusieron durante sus visitas africanas los Cuatro Principios sobre Cooperación Económica y Tecnológica entre China y los Países Africanos: igualdad y beneficios mutuos, énfasis en los resultados prácticos, diversidad de formas de interacción y consecución de progresos comunes.

La visita de Jiang Zemin a África

Durante su visita a seis países africanos en mayo de 1996, el presidente de la República Popular China (RPC), Jiang Zemin, bosquejó una “Propuesta de Cinco Puntos” para desarrollar una relación sino-africana estable y a largo plazo basada en una amplia cooperación e interacción. La “Propuesta de Cinco Puntos” incluía: fomento de la “amistad sincera”; interacción basada en la igualdad, respeto por la soberanía y no interferencia en asuntos internos; desarrollo común sobre la base del beneficio mutuo; acrecentamiento de la consulta y cooperación en asuntos globales; y creación a largo plazo de “un mundo más espléndido” (por la vía de un nuevo orden político y económico internacional justo) (Weisan, 1996: 5-7). La nueva política africana de Jiang sentó las bases para el reforzamiento y la consolidación de las relaciones sino-africanas que posteriormente han sido fomentadas a través del Foro

de Cooperación Chino-Africana (FOCAC, por sus siglas en inglés) con reuniones a nivel ministerial en Beijing durante el año 2000 y en Addis Abeba en 2003. Además, la visita de Jiang a África en 1996 proveyó el marco para el establecimiento de una nueva relación diplomática con la República de Sudáfrica (Tingen, 2002: 7-9).

La visita africana de Jiang dio nueva forma y reenfocó la política africana de China luego de un largo y frecuentemente contradictorio compromiso político con el continente[6]. La Conferencia de Bandung, llevada a cabo en Indonesia del 18 al 24 de abril de 1955, había marcado el comienzo de una campaña internacional, fuertemente apoyada por Beijing, por la solidaridad afro-asiática. En la conferencia, se establecieron por primera vez contactos entre la RPC y los diplomáticos africanos, llevando al establecimiento de una embajada china en Egipto, la primera en el continente africano. La encarnación institucional de Bandung fue la Organización de Solidaridad de los Pueblos Afro-Asiáticos (AAPSO, por sus siglas en inglés), en la cual China desempeñó un papel principal. Sin embargo, la AAPSO fracasó en la tarea de traducir adecuadamente las palabras a acciones concretas, frustrando así el vasto potencial de la solidaridad afro-asiática.

En un banquete de despedida en Ghana el 15 de enero de 1964, luego de un viaje a diez países africanos, el premier chino Zhou Enlai confirmó el apoyo de Beijing a las luchas africanas en contra del imperialismo y preparó el terreno para el establecimiento de África como campo de batalla ideológico tanto con Washington como con Moscú. El anuncio de Zhou fue la continuación de un discurso de Mao Zedong del 8 de agosto de 1963 sobre el colonialismo y el racismo, que indicaba el deseo de la RPC de liderar al mundo en vías de desarrollo y confirmaba la ruptura de las relaciones sino-soviéticas. Zhou también declaró que el potencial de África para la revolución era "excelente", llamando efectivamente a una segunda lucha post-colonial en contra de la nueva burguesía africana dominante. Sin embargo, las dificultades económicas y sociales internas, así como la segunda revolución china, la "Revolución Cultural", socavaron los esfuerzos de la RPC para implementar objetivos de política exterior en África. Preocupada por revitalizar la economía china bajo el liderazgo post-Mao de Deng Xiaoping, la política africana pasó del apoyo a la revolución inspirada por Mao a la búsqueda de

6 La nueva política africana de Jiang era acorde con los cambios de la política exterior post-Mao (Starr, 1998: 287-304; Henderson, 1999:135-156; Overholt, 1993: 211-247; Story, 2003: 25-53; Foreign Language Press, 2004: 91-102).

nuevos compromisos comerciales que reforzarían la economía de la RPC. Deng adoptó un enfoque de no interferencia, alentando a los países africanos a encontrar modelos de desarrollo políticos y económicos adecuados para sus propias circunstancias particulares (Qinmei, 1998: 16-22; Fei, 1995: 4-5). Durante una conversación con el entonces secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, en agosto de 1982, Deng confirmó que su objetivo central de política exterior era el apoyo al "desarrollo económico" de China. En un importante discurso pronunciado el 4 de junio de 1985, Deng sentó las bases de la política exterior china post-maoísta, en gran parte inalterada hasta la actualidad, enfatizando que la RPC se "concentraría en el desarrollo económico" para convertirse en una "economía socialista moderna y poderosa". Enfatizó que el "desarrollo económico es nuestro objetivo fundamental (de China) y todo lo demás debe subordinarse al mismo". Las reformas económicas domésticas de Deng y la apertura al resto del mundo efectivamente pusieron fin al fuerte contenido ideológico maoísta de la política exterior china, elevando en su lugar los objetivos de promover el comercio y las inversiones, ambos considerados como esenciales para el futuro desarrollo económico de China. La visita de Jiang Zemin a África en 1996 tenía la intención de promover la política exterior china de "África primero": firmó 23 acuerdos de cooperación económica y técnica con seis países africanos (China Internet Information Center, 2002a; 2002b). Además, Jiang buscó una nueva asociación con África basada más en lo comercial que en lo ideológico, a través de la confirmación del potencial económico, más que revolucionario, de África.

El acercamiento de Beijing hacia África se ha producido para explorar conjuntamente nuevas maneras de interacción en un esfuerzo por expandir la cooperación económica y comercial. Beijing está proponiendo que ambas partes hagan mayor uso de las relaciones bilaterales y que las mejoren. Al mismo tiempo, un aumento del comercio debería conducir a acuerdos relacionados con la economía y el comercio, la promoción y la protección de inversiones, y la anulación de los impuestos dobles, que serían modificados de forma adecuada. Beijing ha indicado que, con el desarrollo de su economía y el aumento del poderío nacional, China continuará ofreciendo asistencia económica y tecnológica a los países africanos, incluyendo condiciones adicionales más flexibles para préstamos preferenciales. China también incentiva a sus empresas a desarrollar la cooperación económica y comercial en África, especialmente el establecimiento de proyectos que prometen beneficios de mercado. También promueve el aumento de importacio-

nes desde África, y estimula a sus empresas a participar en el desarrollo económico de los países africanos a través de la contratación de proyectos y la cooperación tecnológica y gerencial.

Beijing ha reconocido que la búsqueda de la paz y el desarrollo ha sido la prioridad principal para el continente africano y que muchos países han intentado depender de sí mismos para la resolución de los problemas africanos. La respuesta de China a la apremiante situación africana ha sido la sugerencia de que África será incapaz de lograr prosperidad sin estabilidad, y que los países africanos necesitan desarrollarse de maneras que se adapten a sus condiciones nacionales, trabajar estrechamente entre sí y movilizar la asistencia y la cooperación internacional, por ejemplo a través de la colaboración con Beijing.

El Foro de Cooperación Chino-Africana

La política africana de Jiang llevó a la "Declaración de Beijing" y el "Programa para la Cooperación Chino-Africana en el Desarrollo Económico y Social" adoptado luego de la conferencia sino-africana a nivel ministerial de octubre de 2000 en Beijing (South African Department of Foreign Affairs, 2000). Los dos documentos bosquejaron una propuesta de nueva relación entre China y África, basada en el amplio marco de la política exterior de Deng Xiaoping y la visión sino-africana de Jiang, elaborada durante su visita de 1996. El propósito central del Foro era reforzar la cooperación económica y consolidar áreas de interés común. La conferencia fue considerada por Beijing como una reunión de "aliados naturales" en el camino del desarrollo económico y la largamente esperada reestructuración de la arquitectura económica global. Jiang Zemin fijó el tono para las futuras relaciones sino-africanas al comprometer a China a una cooperación Sur-Sur más cercana y la creación de un "nuevo orden político y económico internacional equitativo y justo" (Edmonds, Chyungly y Mills, 2001). El premier de la RPC, Zhu Rongji, confirmó que la interacción económica con África había asumido un papel central y definiría las relaciones futuras. El plan específico incluía una expansión del comercio, inversiones, proyectos conjuntos y una creciente cooperación en los campos de la agricultura, el transporte, la asistencia médica, la explotación de recursos naturales y bancos.

Durante la reunión de octubre de 2000, el comercio recíproco fue enfatizado como un área de futura expansión y desarrollo. El programa de Beijing llamó a los líderes de negocios sino-africanos a "explorar

vigorosamente" todas las "oportunidades ofrecidas" por sus respectivos mercados. El establecimiento de un Consejo de Negocios Conjunto Chino-Africano fue propuesto como un mecanismo para la promoción adicional del comercio. Al renovado énfasis en el comercio siguió la afirmación del 9 de junio de 2000 del ministro de Comercio Exterior, Shi Guangsheng, de que Beijing alentaría a las compañías chinas a expandir lazos comerciales con el continente africano. Shi fue estimulado por el récord de crecimiento en exportaciones manufacturadas a África, especialmente en aparatos de televisión, equipos de aire acondicionado, refrigeradores, máquinas de lavar, textiles y maquinaria liviana. Beijing prometió promover inversiones en países africanos seleccionados a través de fondos especiales para el establecimiento de empresas conjuntas, facilitados a través de China y el Banco de Desarrollo Africano (BDA), como así también por el Banco de Desarrollo y Comercio Africano Oriental y del Sur. Además, la explotación y utilización efectiva de recursos naturales y fuentes de energía en el continente africano, por largo tiempo identificada como extremadamente importante para promover el crecimiento continuado de la economía de China, fue seleccionada como un foco renovado.

Durante la conferencia de octubre de 2000, Zhang Qiyue, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores chino, dijo en conferencia de prensa que la unidad y cooperación reforzadas con los países africanos constituían un componente importante de la política exterior china. Como lo indicó Beijing, promover un sistema global multipolar y establecer un nuevo orden político y económico internacional son las metas clave de la comunidad internacional y, particularmente, de los países en desarrollo. De acuerdo con Zhang, "con la meta de fomentar consultas de igual a igual, promover el entendimiento, expandir el consenso, reforzar la amistad y promover la cooperación, China y África explorarán conjuntamente el establecimiento de un orden político y económico internacional justo y equitativo y consolidarán la cooperación económica y comercial sino-africana bajo las nuevas circunstancias"[7]. El viceministro de Relaciones Exteriores, Ji Peiding, enfatizó que los dos documentos aprobados en la conferencia –la "Declaración de Beijing" y las "Pautas de Cooperación Sino-Africana para el Desarrollo Económico y Social"– servirían como el marco para las relaciones sino-africanas en el nuevo siglo.

7 Ver Ministerio de Asuntos Exteriores de la RPC en <http://www.fmprc.gov.cn/eng/>.

Una conferencia internacional sobre lazos sino-africanos fue realizada como un seguimiento del encuentro de Beijing para consignar el tema del reforzamiento de la cooperación bilateral, especialmente los lazos económicos y comerciales. Además, China estableció un comité de acción de seguimiento para implementar la decisión tomada en la conferencia de Beijing. El ministro de Comercio Exterior y Cooperación Económica suplente, Sun Guangxiang, enfatizó que el gobierno chino alentó un comercio de doble sentido entre China y África y que introduciría más iniciativas de políticas destinadas a galvanizar el apoyo al comercio sino-africano dentro de las normas de la OMC. Confirmó que Beijing también alentaría a las compañías chinas a invertir en África, con la perspectiva de expandir significativamente las inversiones chinas en el continente. Los documentos oficiales chinos resumieron la descripción del ministro Tang Jiaxuan de los elementos clave de las relaciones sino-africanas. Estos elementos incluían: mutuo respeto y una estricta observancia de los principios de soberanía, independencia y no interferencia en los asuntos internos de ambas partes, y el respeto del sistema social y las opciones de desarrollo de la otra parte; tratamiento mutuo igualitario, adhesión al principio de beneficio mutuo, y desarrollo de formas diversificadas de cooperación en campos económicos y de comercio sin condiciones políticas adjuntas; confianza mutua y manejo de asuntos bilaterales a través de consultas con un espíritu de amistad y sinceridad; apoyo mutuo, consulta y cooperación cercana en asuntos regionales e internacionales y salvaguarda conjunta de los derechos e intereses legítimos de los países en desarrollo.

De acuerdo con Jiaxuan, consolidar y desarrollar aún más las relaciones sino-africanas responde al interés nacional tanto de China como de África. Jiaxuan enfatizó la determinación de Beijing de trabajar duramente y explorar junto con los países africanos para establecer una nueva asociación a largo plazo, estable y mutuamente beneficiosa, dentro del marco de cooperación Sur-Sur, y hacer de la relación un ejemplo de dicha cooperación.

Para desarrollar la nueva asociación Sur-Sur, Beijing propuso que tanto China como África promovieran relaciones en torno a los siguientes lineamientos:

- continuar reforzando los contactos de nivel superior y aumentar la comunicación y el intercambio entre líderes de manera de consolidar aún más la tradicional amistad sino-africana;

- establecer diversos tipos de mecanismos de consulta y cooperativos y expandir el diálogo y la coordinación en asuntos internacionales y temas bilaterales para lograr una cooperación más eficiente en los ámbitos bilaterales y multilaterales y salvaguardar más eficientemente los intereses comunes de los países en desarrollo;
- promover enérgicamente la cooperación económica y comercial a nuevos niveles; los esfuerzos deberían concentrarse en buscar nuevas maneras y campos para la cooperación y alentar empresas de ambos lados a expandir la cooperación.

El gobierno chino prometió adoptar medidas para guiar y apoyar a empresas domésticas en su entrada a África y en el desarrollo de una cooperación mutuamente beneficiosa con sus contrapartes africanas, así como realizar contactos omni-direccionales y en diferentes niveles. Además del canal principal de contactos oficiales, China promoverá contratos entre partidos políticos y parlamentos y entre grupos no gubernamentales de trabajadores, jóvenes, mujeres, así como también de cultura y educación, medios de noticias, círculos académicos y de apoyo, y dará plena libertad de acción a estas organizaciones, formando así un contexto omni-direccional para el intercambio en diferentes niveles[8].

Luego del encuentro sino-africano en Beijing, el despacho del premier Zhu Rongji sugirió algunos lineamientos para las relaciones entre China y África. Estos incluían la expansión del comercio bilateral; el desarrollo de la cooperación en inversiones; el mejoramiento de la ayuda china en países africanos; la expansión de la cooperación en varios campos; y el trabajo conjunto para facilitar un acuerdo en torno al tema de la deuda africana.

La RPC y África

En su informe del XVI Congreso Partidario, en noviembre de 2002, Jiang sugirió que los primeros veinte años del siglo XXI serían un "período de importantes oportunidades estratégicas" (*zhongyao zhanlue jiyu qi*) que China debería "asir fuertemente" para lograr su meta principal de construir una "sociedad próspera" en China. Hu Jintao reiteró este punto en su discurso al cierre del X Congreso Popular Nacional, en marzo de 2003, confirmando que esta idea está en la base

8 Cooperación y Amistad China-África, Secretaría del Comité de Seguimiento del Foro sobre Cooperación China-África, Beijing, 2003.

de la agenda de la política exterior china. En el contexto africano, el nuevo énfasis recae sobre la interacción económica vía el comercio y la inversión junto con la promoción de amplios objetivos globales comunes en lo político y lo económico.

El acceso a las materias primas africanas, especialmente el petróleo, es una prioridad clave para la RPC. De ahí los esfuerzos de Beijing para desarrollar relaciones cercanas con los países africanos productores de petróleo tales como Argelia, Angola, Nigeria y Sudán. China espera importar casi el 50% de sus requerimientos de petróleo para 2005. Otras importantes materias primas africanas identificadas en declaraciones oficiales incluyen madera, cobre, metales no ferrosos y mineral de hierro. El espectacular y continuado crecimiento económico en China reclama un acceso garantizado a materias primas clave. *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec), la mayor refinería de petróleo de China, ha iniciado un programa de expansión por tres años de 1.200 millones de dólares para asegurar reservas de gas y petróleo de ultramar. El programa de expansión está destinado específicamente a aumentar el acceso de China a reservas petrolíferas extranjeras en respuesta a una demanda rápidamente creciente en la economía doméstica. En el presente, Sinopec adquiere aproximadamente el 70% de su petróleo de productores chinos. A largo plazo, Sinopec prevé aumentar significativamente las reservas internacionales. Se espera que Sinopec adquiera nuevos campos petrolíferos en Medio Oriente, Rusia, Asia central y África occidental. Así, se espera que Sinopec, junto con el apoyo del gobierno de la RPC, acelere los esfuerzos para comprar campos petrolíferos en África. El gobierno chino también ha comenzado a desarrollar nuevas estrategias para proteger las reservas petrolíferas como consecuencia de la creciente inestabilidad e incertidumbre en Medio Oriente. China está desarrollando un amplio plan para prevenir la interrupción de su suministro de petróleo. Se espera que el consumo doméstico anual de petróleo en China alcance los 300 millones de toneladas hacia 2010, de las cuales más de la mitad deberán ser importadas. Las compras de petróleo a Medio Oriente suman hoy más de la mitad de toda la importación de petróleo de China. Se espera que tres temas clave dominen la estrategia petrolífera de China. Primero, el aumento de los suministros desde Rusia (basado en la propuesta del oleoducto chino-ruso). Segundo, el desarrollo de una reserva nacional. Y, tercero, un desarrollo más rápido de fuentes alternativas de suministro. En este contexto, se espera que las reservas petrolíferas de África se vuelvan cada vez más importantes para la RPC.

Los costos relativamente bajos de los productos manufacturados chinos son considerados ideales para los consumidores africanos. China está buscando constantemente nuevas oportunidades para exportar a África. En 1993, el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica de China (MOFTEC, por sus siglas en inglés) bosquejó un importante informe en el cual identificaba a África como el mercado clave para los productos de consumo chinos. Las oportunidades de inversiones en las economías africanas que beneficiarían a las compañías chinas, tales como la extracción de minerales, las telecomunicaciones y la construcción, son una prioridad en aumento. Este proceso es fomentado principalmente a través de empresas conjuntas, apoyadas por préstamos de China. Hay actualmente 557 empresas chinas operando en 49 países africanos. La mayoría de estas son firmas comerciales, manufacturas industriales, compañías de transporte y agricultura, o empresas dedicadas a la extracción de minerales. China ha priorizado las inversiones en África y está incentivando y apoyando activamente a las empresas chinas que estén interesadas en expandir sus operaciones en África.

También ha firmado acuerdos bilaterales con 21 países africanos, incentivando y protegiendo las inversiones. Se espera que las inversiones chinas en África aumenten en los próximos años de manera significativa. Las empresas chinas tienen cada vez más ventajas sobre sus competidores en África debido al fuerte apoyo que reciben de su gobierno. En el futuro, se espera que aumenten las inversiones chinas en la extracción de materias primas y transportes. El crecimiento continuo de la economía china aumentará la demanda de materias primas, muchas de las cuales provienen de África. El gobierno chino ha iniciado un nuevo programa para incentivar a las empresas a expandir sus operaciones en el extranjero. El MOFTEC ha sugerido que hay ahora buenas oportunidades globales para nuevas empresas comerciales. Hacia fines de 2002 había más de 7 mil inversiones chinas en el extranjero, totalizando aproximadamente 10 mil millones de dólares. El MOFTEC está incentivando la expansión de este proceso como un elemento clave en su plan para promover crecimiento económico adicional en China. Se espera que parte de este proceso esté integrado por un aumento en las nuevas inversiones y operaciones comerciales chinas en África (Mills y Shelton, 2003).

Los funcionarios chinos han enfatizado frecuentemente la importancia de los votos africanos en la ONU. Un tercio de los votos en

la Asamblea General de la ONU y casi la mitad de los miembros del Movimiento de Países No Alineados son africanos. China busca el apoyo africano especialmente en temas de derechos humanos. Nigeria, por ejemplo, ha sido a menudo un defensor regular y elocuente de los antecedentes chinos en términos de derechos humanos. Esto está directamente vinculado a movilizar apoyo a favor del "anti-hegemonismo" chino y la no interferencia en asuntos internos. China está cada vez más preocupada por la crítica internacional, especialmente norteamericana, a sus antecedentes en términos de derechos humanos.

Al promover el "principio de una China", Beijing claramente espera aislar aún más a Taiwán en África. La unificación de la RPC y Taiwán fue identificada por Jiang Zemin como una de las "tres tareas primarias" de China para el nuevo siglo –siendo las otras dos continuar la modernización de la economía china y "salvaguardar la paz". En la medida en que la economía china crece, los incentivos económicos y de otro tipo para ganar el reconocimiento de los países africanos que actualmente reconocen a Taiwán tienen probabilidad de ser más efectivos. Bajo el nuevo liderazgo de Hu Jintao, se espera que China avance y afine la política de "enjaular a Taiwán" y ahogue los esfuerzos de Taipei por expandir la interacción diplomática (Liu, 2000; 2001). En abril de 2003, el presidente Hu se reunió con el senador estadounidense William Frist y expresó la esperanza de que Estados Unidos no enviaría "señales erróneas a las fuerzas independentistas" en Taiwán. Reiteró que esperaba que EE.UU. y otros países adhiriesen al "principio de una China". La declaración de Hu fue seguida por un creciente apoyo en Beijing para acelerar la política de "enjaular" a Taiwán y socavar los esfuerzos para lograr apoyo internacional.

El Plan de Acción de Addis Abeba

Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio de 44 países africanos se reunieron con diplomáticos de la RPC en Addis Abeba el 15 y 16 de diciembre de 2003 en la Segunda Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación Chino-Africana. El propósito de esta segunda conferencia ministerial fue examinar el progreso alcanzado en la implementación de los acuerdos logrados en el encuentro de Beijing de octubre de 2000, y trazar un nuevo plan de acción más focalizado. El marco político del "Plan de Addis Abeba" brindó intercambios continuos de alto nivel y un diálogo político mejorado, junto con una renovada promesa de Beijing de participar activamente en las opera-

ciones africanas de paz y cooperar en una gama de temas relacionados con la seguridad. La cooperación en el campo del desarrollo social incluye la promesa de China de expandir su Fondo Africano de Desarrollo de Recursos Humanos para entrenar hasta 10 mil técnicos africanos en los próximos tres años (*People's Daily*, 2003). Esto será complementado con el acuerdo chino para asistir en las áreas de asistencia médica y salud pública, intercambios culturales e intercambios de persona a persona.

El Plan de Acción de Addis Abeba propone la cooperación en las siguientes áreas (Embassy of the PRC, 2003).

Ciencia y tecnología. En este contexto, la experiencia de China en términos de aumentar la producción agrícola presenta esperanzas para los agricultores africanos.

La participación de China en operaciones de paz. Esto ha sido ampliamente bienvenido como una contribución positiva para la paz en África.

Temas de seguridad no tradicionales. La RPC ha prometido hacer más en pos de contrarrestar el tráfico de drogas y la migración ilegal.

Terrorismo. El compromiso de la RPC para combatir el terrorismo global ha sido ampliamente apoyado.

La necesidad de aumentar las consultas y la cooperación. Se espera que esto tenga un impacto positivo para aumentar los lazos sino-africanos.

Reestructuración de la ONU y la OMC, etcétera. El apoyo de la RPC para reestructurar la ONU es visto como un elemento clave en la promoción de la agenda política del mundo en desarrollo.

Lucha en contra de la pobreza. En este contexto, la RPC sirve como modelo e inspiración para los gobiernos africanos.

Apoyo a la UA. El sólido respaldo y apoyo de la RPC a la UA es considerado un elemento clave en las relaciones sino-africanas.

Apoyo a la Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés). El apoyo elocuente de Beijing a la NEPAD da a la iniciativa un fuerte contexto Sur-Sur y abre el camino para un mayor apoyo chino al desarrollo africano (Mingfang y Yongkang, 2003).

Agricultura. China prometió aumentar el apoyo agrícola a los países africanos por medio de apoyo técnico y entrenamiento. Esta

promesa ha sido bienvenida por los gobiernos africanos, especialmente aquellos que buscan reestructurar la producción agrícola.

Comercio. El comercio de China con África durante 2003 fue de más de 13.390 millones de dólares, un aumento significativo respecto de las cifras de 2002, que sumaban 10.600 millones. Las tendencias recientes sugieren así potencial para un mayor aumento en el comercio bilateral. La Conferencia de Negocios Chino-Africana, organizada por el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional (CCPIT, por sus siglas en inglés), que se realizó simultáneamente con el FOCAC, tuvo el propósito específico de fomentar el comercio y las inversiones sino-africanas. El CCPIT facilitó la firma de veinte acuerdos por el valor de 460 millones de dólares, involucrando 17 compañías chinas en 17 países africanos. Más aún, el CCPIT está planeando realizar treinta exhibiciones de negocios en África durante 2004. El foco de estas exhibiciones estará centrado en los mercados africanos, actualmente considerados prioritarios, tales como Egipto, Nigeria, Kenia y Sudáfrica. La meta es fomentar significativamente el comercio con estos países clave, con la perspectiva de expandir los lazos comerciales a otros países africanos. La Academia China de Comercio y Cooperación Internacional (CAITC, por sus siglas en inglés), el *think-tank* oficial del Ministerio de Comercio, ha emprendido estudios detallados sobre la cuestión del creciente comercio chino con África en el largo plazo. Sus estudios sugieren un potencial significativo para las nuevas exportaciones chinas a África en las siguientes áreas: agricultura, industria liviana, maquinarias, construcción, turismo y telecomunicaciones. La CAITC predice que en los próximos tres a cinco años una cantidad de países africanos entrarán en un período de fuerte crecimiento creando una saludable demanda de productos manufacturados chinos. En el contexto de promover el comercio hacia el mercado chino, la decisión de Beijing de garantizar tratamiento de cero-arancel para algunos productos de los países africanos menos desarrollados ha sido ampliamente bienvenida.

Inversiones. Hasta hoy, los inversores chinos han establecido 602 negocios en 40 países africanos, cubriendo una extensa gama de actividades comerciales, tales como agricultura, manufactura y extracción de minerales. Las compañías chinas han realizado

inversiones contractuales por 1.170 millones de dólares en África y actualmente están involucradas en 296 proyectos en el continente que abarcan construcciones, productos farmacéuticos, químicos, industria liviana y textiles. China ha firmado acuerdos de protección de inversiones bilaterales con veinte países africanos. Estos acuerdos también incluyen el evitar el cobro de impuestos dobles, tratamiento justo para los inversores extranjeros y protección de activos. Se espera que Beijing aumente los esfuerzos para incentivar y apoyar a las empresas chinas que deseen invertir en África a través de un fondo especial para asistir a compañías con nuevas inversiones en países africanos seleccionados. Esto proporcionará cada vez más ventajas a las empresas chinas que buscan nuevas oportunidades en África. Es más, el gobierno chino ha señalado su intención de consolidar los centros de negocios ya establecidos en 11 países africanos. Se espera que estos centros sirvan como puntos focales para las crecientes iniciativas de comercio e inversión chinas en África (Xinhua Online, 2003).

Turismo. A Zambia se le ha otorgado el Estatus de Destino Autorizado (ADS, por sus siglas en inglés) para los turistas chinos. Otros países africanos que tienen ADS son Etiopía, Kenia, Mauricio, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Túnez y Zimbabue. Los gobiernos africanos han identificado un potencial significativo para el turismo chino en África dado el continuo y rápido crecimiento de la economía china.

Cancelación de deuda. Como parte del proceso del FOCAC, China ha cancelado 156 deudas que suman 1.270 millones de dólares con 31 países africanos. La decisión de China de cancelar estas notables deudas fue ampliamente bienvenida en África y vista como un paso muy positivo hacia la revitalización del desarrollo económico del continente.

Asistencia para el desarrollo. Beijing ha indicado su intención de brindar a los países africanos "asistencia incondicional en el marco de su capacidad". Sin embargo, el nuevo énfasis de China se encuentra en las relaciones basadas principalmente en el comercio y las inversiones. China se ha encargado de coordinar el proceso del FOCAC con la NEPAD a través del desarrollo de infraestructura, el tratamiento de enfermedades infecciosas, el desarrollo de recursos humanos y el entrenamiento en cuestiones agrícolas.

> *Recursos Naturales y Desarrollo Energético*. Dado el incremento de la demanda de petróleo para abastecer la creciente economía china, África se está convirtiendo rápidamente en un proveedor clave del mercado de la RPC. Beijing ha priorizado la extracción de petróleo y otras materias primas como elemento central en la expansión de lazos comerciales con África.

El Foro Sino-Africano es ampliamente considerado un proceso extremadamente valioso para la diplomacia africana. África se beneficia significativamente de la interacción regular y estructurada con Beijing, fundada en interacciones pasadas, identificando nuevas oportunidades. Además, la ayuda china a África es extremadamente importante para muchos países africanos. La ayuda específicamente identificada como importante incluye asistencia médica, gerenciamiento agrícola, construcción, y reducción de la deuda externa. El compromiso de China de realizar un seguimiento de las decisiones alcanzadas en la reunión de Beijing de octubre de 2000 ha sido ampliamente bienvenido. Muchos no esperaban que China cumpliese con las promesas que había hecho (especialmente las reducciones de deuda) en la reunión de octubre de 2000. Beijing incorporó 21 departamentos de gobierno en su proceso de seguimiento. El MOFTEC juega un papel principal en la promoción del programa y la coordinación de actividades de otros departamentos del gobierno chino.

Existen claras indicaciones de que algunos países africanos se beneficiaron con la intervención de la RPC en el continente en los últimos años. Beijing brindó asistencia en muchas áreas tales como agricultura, servicios de salud y entrenamiento. La cancelación de deuda ha sido especialmente bienvenida. Además, China promueve los intereses africanos en la ONU y en otros foros, principalmente exhortando a los países desarrollados a hacer más por África, tal como lo hizo por ejemplo el representante de la RPC ante la ONU, Wang Yingfang, en la declaración del 30 de enero de 2002, en la que instó al mundo a prestar mayor atención a los problemas africanos.

EL SAFARI AFRICANO DEL PRESIDENTE HU JINTAO

La reciente visita de nueve días del presidente Hu Jintao a África contribuyó significativamente a promover la evolución de China como un socio económico importante en el continente. Los esfuerzos de China para expandir la interacción política y económica con África fueron confirmados por la visita de Hu a Egipto, Gabón y Argelia. Durante su

estadía en Libreville, la capital de Gabón, Hu hizo un llamamiento para reforzar la cooperación sino-africana "libre de condicionamientos políticos y al servicio de los intereses tanto de África como de China" (*Business Day*, 2002). Comprometió a China a promover un nuevo esquema libre de impuestos para los países africanos más pobres, que abrirá el mercado chino a los productos africanos. Además, Hu resaltó que China y África pueden explotar la complementariedad de sus respectivas economías y el gigantesco potencial para la interacción comercial. La enorme riqueza mineral y los recursos humanos de África brindan la riqueza y la capacidad para una vinculación efectiva con la economía mundial de más rápido crecimiento.

En líneas generales, las visitas y declaraciones políticas de Hu confirmaron la tendencia de la política de la RPC hacia África de continuar con la propuesta de Jiang Zemin, enunciada por primera vez durante su visita a África en 1996. Sin embargo, Hu ha consolidado, reforzado y promovido la política de Jiang con la perspectiva de expandir la cooperación e interacción diplomática sino-africana. Un buen número de temas clave en la política africana de Hu son ahora evidentes. Hu ha enfatizado que la construcción de relaciones con países en desarrollo, especialmente africanos, es un elemento clave en la política exterior de la RPC. El presidente Hu llegó a sugerir que las relaciones RPC-países en desarrollo son una "piedra angular" de la política exterior china. La importancia que Hu les ha dado a los países africanos ha sido ampliamente bienvenida en el continente e identificada como una oportunidad importante para el reforzamiento de lazos tradicionales, que al mismo tiempo ofrece beneficios potenciales significativos tanto para China como para África.

Se espera que las visitas de alto nivel a África por parte de funcionarios chinos y las visitas a Beijing de funcionarios africanos permanezcan como un aspecto clave de las relaciones sino-africanas. Hu confirmó su interés en continuar promoviendo visitas de alto nivel como un elemento central de la diplomacia internacional de la RPC. Este ha sido por largo tiempo un aspecto de la diplomacia china, y tiene por objetivo consolidar y fomentar relaciones amistosas con líderes africanos. Durante su visita a Argelia, el presidente Hu enfatizó la necesidad de expandir lazos comerciales entre China y África, confirmando así el interés chino en expandir las exportaciones a África, considerada una prioridad principal para la expansión y desarrollo actual de la economía china. Al mismo tiempo, Hu ha sugerido que Beijing colaborará en la asistencia a los países africanos a través de la realiza-

ción de nuevos proyectos de construcción, el desarrollo de las comunicaciones, la asistencia agrícola y el entrenamiento de recursos humanos. La consolidación de lazos comerciales trae así consigo la promesa de cooperación expandida con China, que se espera se traduzca en beneficios económicos importantes para muchos países africanos.

El presidente Hu confirmó que Beijing focalizará en asistencia sanitaria, ciencia, tecnología y educación para fomentar las relaciones con los países africanos. La RPC claramente está deseando "ampliar y profundizar" los lazos con África. China está muy satisfecha con el progreso comercial y otras interacciones con África, y ahora está buscando construir sobre la base de éxitos pasados con la perspectiva de expandir y consolidar relaciones con una cantidad de países clave. Allí donde Beijing tiene objetivos económicos importantes, de largo plazo, tal como en Sudáfrica, Egipto y Nigeria, se harán esfuerzos para aumentar la interacción en todos los niveles. Hu también se refirió, específicamente, a técnicas para "reforzar las relaciones sino-africanas" a través de la interacción entre legislaturas, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones juveniles (Jintao, 2004). El presidente Hu confirmó la necesidad de continuar con los contactos partido-a-partido, consolidando así lazos históricos con partidos políticos africanos clave.

Durante su estadía en Argelia, Hu mencionó específicamente la necesidad de que África y China aumenten la cooperación para explorar conjuntamente reservas de petróleo y gas natural. Dada la economía en expansión de China y su concomitante necesidad de mayores suministros energéticos, los intereses en el petróleo y el gas natural africanos se están tornando cada vez más urgentes. China tendrá que aumentar significativamente tanto la importación de petróleo como la producción doméstica para poder hacer frente a las necesidades de su economía. Así, se espera que la política africana de China se enfoque cada vez más en la explotación de petróleo y gas en los próximos años. La visita de Hu a Argelia y Gabón, dos importantes productores de petróleo en África, fue vista como parte del esfuerzo renovado de Beijing por consolidar el suministro de materias primas críticas para su propio crecimiento económico. La visita de Hu a Gabón concluyó con la firma de un memorándum de entendimiento para instituir la exploración conjunta de petróleo, la explotación, la refinación y la exportación. El convenio fue firmado entre Total Gabon y Sinotec de China, facilitando por primera vez la importación de petróleo por parte de China desde Gabón.

Hu enfatizó que China y África deberían "mantener más consultas" sobre importantes asuntos regionales y globales, con la perspectiva de promover la "democratización" de las relaciones internacionales. Claramente, Beijing espera ganar apoyo de los países africanos en la promoción del establecimiento de un sistema internacional más legítimo, abierto y justo. El presidente Hu se refirió específicamente al Foro de Cooperación Chino-Africana como un mecanismo clave para el mejoramiento de las relaciones sino-africanas. El Foro ha expresado apoyo a los objetivos de la UA y la NEPAD. Asimismo, Beijing ha prometido alinear su política africana con la NEPAD y dar un apoyo total a la UA. Durante su estadía en Gabón, Hu planteó el tema de la solidaridad chino-africana, sugiriendo que una historia común de lucha en contra del colonialismo sigue siendo un principio central del pensamiento chino con respecto a las relaciones con África. Este recordatorio fue bienvenido en África como un aspecto central de la interacción sino-africana y sirvió para corroborar el vínculo histórico entre África y China (*Business Day*, 2004a).

El presidente Hu indicó que China utilizaría su banca en el Consejo de Seguridad de la ONU para fomentar los intereses de las naciones en desarrollo. Y específicamente, que Beijing trabajaría para salvaguardar los derechos e intereses de las naciones en desarrollo. Sostuvo que la globalización económica debería beneficiar a los ciudadanos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Esta declaración complementó su discurso en Argelia, en el cual señaló que los habitantes de los países en desarrollo suman más del 90% de la población mundial y constituyen el 84% de las Naciones Unidas. Los esfuerzos de China para fomentar los objetivos de los países en desarrollo en foros internacionales fueron ampliamente bienvenidos en África. El compromiso de Beijing para fomentar la agenda del mundo en desarrollo es visto como una contribución muy positiva a los esfuerzos africanos para combatir la pobreza y las penurias económicas. En Argelia, Hu buscó reforzar el vínculo sino-africano puntualizando la "igualdad" de todas las naciones y confirmó los esfuerzos de China para defender a los países en desarrollo en contra de la crítica externa y la interferencia (*Business Day*, 2004a).

Como otro ejemplo más de la amplia cooperación sino-africana, el 9 de marzo de 2004 personal militar chino comenzó su despliegue hacia Liberia. Un equipo de avanzada de setenta miembros constituido por un grupo de ingenieros salió de Shenyang y un equipo médico de 35 miembros salió desde Fuzhou hacia Liberia. En respuesta a un

requerimiento de las Naciones Unidas, Beijing acordó enviar una fuerza de paz de 550 miembros a Liberia, conformada por una compañía de transportes de 240 miembros, 275 ingenieros y 35 integrantes del personal médico. Las tropas están equipadas principalmente para brindar servicios de apoyo, con capacidad de combate muy limitada. La decisión de China de comprometer fuerzas de paz en Liberia ha sido vigorosamente apoyada en África y apunta hacia una creciente síntesis política con los ideales y objetivos de la UA. Muchos líderes africanos han interpretado la acción de Beijing como una contribución positiva para el fomento de la paz y la estabilidad en el continente africano, acorde con la agenda prioritaria de la UA.

La empatía china por la apremiante situación económica de África fue confirmada además por la acción de Beijing de cancelar la deuda de 31 países africanos que asciende a 1.270 millones de dólares. Así, China hizo realidad sus palabras al abordar uno de los mayores problemas económicos de África y dar un ejemplo para el mundo desarrollado. Beijing ha señalado que el progreso de la paz global y el desarrollo no es posible si no se enfrenta la creciente división económica entre el Norte y el Sur. Por lo tanto, China ha llamado a los países desarrollados a prestar mayor atención a África y responder más enérgicamente a los problemas socio-económicos del continente. Dada la similar historia colonial de China y su lucha contra la pobreza, la comprensión china del dilema económico africano está en la raíz de la solidaridad sino-africana y sirve como una base sólida para las relaciones cordiales.

El safari africano del presidente Hu, junto con la política africana de China en evolución, proporciona oportunidades estratégicas para un avance significativo de la interacción comercial sino-africana. En términos comerciales, el acuerdo amistoso de China para abrir sus mercados a productos africanos seleccionados de los países más pobres de África ofrece esperanzas a los productores africanos y establece un ejemplo para futuros acuerdos comerciales más amplios de libre comercio. La clara compatibilidad de las economías china y africana, intercambiando productos primarios por bienes manufacturados, pronostica un buen futuro para el comercio *in crescendo* a largo plazo. Los flujos de inversiones de China hacia África habrán de aumentar significativamente a medida que Beijing se asocie con empresas africanas para la extracción y exportación de materias primas. La visita africana de Hu confirmó la política compasiva, amistosa y de apoyo de China hacia África y reforzó las bases para un progreso acelerado de la interacción comercial mutuamente beneficiosa.

Vínculos diplomáticos con Sudáfrica

Las relaciones diplomáticas formales entre la RPC y Sudáfrica fueron establecidas el 1º de enero de 1998, abriendo un nuevo capítulo en las relaciones sino-africanas y alineando a Sudáfrica con la diplomacia africana (Le Pere, 1999; SAIIA Research Group, 1995; Geldenhuys, 1997: 93-131). Durante abril de 1998, el vicepresidente sudafricano Thabo Mbeki realizó una visita de cinco días a Beijing, que incluyó encuentros con el premier Zhu Rongji y con el vicepresidente Hu Jintao. Esta visita fue considerada el primer paso hacia la consolidación de relaciones luego del reconocimiento diplomático formal a principios del mismo año. La discusión oficial se centró en el potencial para la cooperación económica y la posibilidad de trabajar conjuntamente para establecer un orden político y económico mundial más legítimo y justo. Hu Jintao realizó una visita recíproca a Sudáfrica en febrero de 1999, mes en el cual abrió oficialmente nuevos consulados en Ciudad del Cabo, Johannesburgo y Durban. Durante su estadía en Sudáfrica, Hu enfatizó el objetivo de China de intensificar el comercio con Sudáfrica, sugiriendo que los nuevos consulados serían importantes en este aspecto (Qiaocheng, 1999: 17).

Durante la visita a China de Nelson Mandela, en mayo de 1999, la primera por parte de un jefe de estado sudafricano, Mandela agradeció a China por su consistente apoyo a Sudáfrica, especialmente en la lucha contra el apartheid (Mkhondo, 2000). Asimismo, Mandela indicó su determinación de promover el desarrollo de una asociación diplomática sino-sudafricana mutuamente beneficiosa. El Departamento de Asuntos Extranjeros (DFA, por sus siglas en inglés) sudafricano identificó la "promoción del comercio y las inversiones bilaterales" como el núcleo de la visita de Mandela y acentuó la necesidad de mejorar el comercio bilateral (Wong, 1999). Un importante aspecto de la relación sino-sudafricana es el vínculo entre el Partido Comunista Sudafricano (SACP, por sus siglas en inglés) y el Partido Comunista Chino (PCC). En noviembre de 1998, el secretario general del SACP, Blade Nzimande, visitó China y fue recibido por el presidente Jiang. Durante la reunión, Jiang describió a Nzimande como un "viejo amigo del pueblo chino" y agradeció al SACP por su contribución en el establecimiento de lazos diplomáticos con Sudáfrica. Se decidió crear un mecanismo de consultas mutuas regulares, el primero en su tipo entre el PCC y un partido político extranjero. Al mismo tiempo, Jiang señaló que los lazos diplomáticos formales entre China y

Sudáfrica intensificaron las perspectivas para la cooperación sino-sudafricana en todos los niveles (Jiaxuan, 2002).

El marco político de la cooperación

En abril de 2000, el presidente Jiang Zemin realizó una visita de estado a Sudáfrica donde firmó la "Declaración de Pretoria" con su contraparte Thabo Mbeki. La "Declaración de Pretoria sobre la Asociación entre la República Popular China y la República de Sudáfrica" compromete a ambos países a un "espíritu de asociación y diálogo constructivo" y los une en el "imperativo moral para los países en desarrollo de reforzar la capacidad para la cooperación y el apoyo mutuo en el sistema internacional" (Shelton, 2001: 389). El resultado más importante del acuerdo fue el establecimiento de una Comisión Binacional (CBN) que se reuniría regularmente para guiar y coordinar todas las relaciones entre los gobiernos de China y Sudáfrica, proporcionando al mismo tiempo un foro efectivo para la consulta sobre temas de interés mutuo en asuntos bilaterales y multilaterales (Wadula, 2000). Asimismo, la Declaración de Pretoria comprometió a China y Sudáfrica a un "diálogo constructivo", un esfuerzo concertado para expandir los lazos económicos y las iniciativas conjuntas para fomentar la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente africano (Monyae, 2001).

Además de la Declaración de Pretoria, China y Sudáfrica firmaron seis acuerdos incluyendo cooperación policial, transporte marítimo, prevención de la diseminación de patógenos mortales, salud animal y cuarentena, arte y cultura, y anulación de los impuestos dobles. Sin embargo, el énfasis de las declaraciones públicas de Jiang y Mbeki recayó en ese momento sobre la necesidad de ambos países, junto con el mundo en desarrollo, de trabajar unidos para asegurarse beneficios de la globalización. China y Sudáfrica confirmaron el compromiso de oponerse a los efectos negativos de la globalización y a la dominación global de un solo país. El presidente Mbeki acentuó el deseo de Sudáfrica de "profundizar las relaciones existentes" y "extender relaciones a áreas más amplias de cooperación" (Fei, 2000: 5). También enfatizó la necesidad de Sudáfrica y otros países en desarrollo de procurar cooperaciones más estrechas en asuntos internacionales con el objetivo de reestructurar la arquitectura económica global. En respuesta, Jiang señaló que la constante expansión y profundización de las relaciones sino-sudafricanas satisfizo los "intereses fundamentales

a largo plazo" de ambos países, al mismo tiempo que apoya y fomenta "la paz y el desarrollo global".

Jiang sugirió que el estatus regional de Sudáfrica como una potencia regional y un actor internacional clave elevó la importancia del diálogo Beijing-Pretoria y la cooperación gobierno-a-gobierno. Una relación cooperativa amistosa, estable y de largo plazo fue de este modo el objetivo de la visión de Jiang para las relaciones sino-sudafricanas (Chetty, 2000). Aún más, Jiang dio a entender que "la hegemonía y la política del poder amenazan la paz y seguridad mundial", tornando así más importante para Sudáfrica –en tanto una de las naciones africanas líderes– y para China –en tanto una de las naciones asiáticas líderes– el reforzar los contactos y la colaboración. Tanto Pretoria como Beijing confirmaron la creencia de que los dos países se complementaban mutuamente en muchas áreas, dando así lugar a una excelente oportunidad para la cooperación a largo plazo y la interacción política. Mbeki aludió a la historia de las relaciones sino-africanas, sugiriendo que la lucha africana en contra del colonialismo recibió un apoyo consistente y entusiasta por parte de China. Además, la era de la post-independencia fue testigo de una fuerte participación de la RPC en programas africanos de desarrollo económico y reconstrucción. Dada la relación constructiva de China con muchos países africanos, Mbeki expresó apoyo para la total participación de Sudáfrica en el proceso del FOCAC, que, según predijo, jugaría un papel central en ayudar a los países africanos a superar los problemas socioeconómicos.

La visita de Jiang a Sudáfrica también estableció el escenario para la cooperación y sincronización política sino-sudafricana sobre el tema de promover el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Señaló que el paso acelerado de la globalización económica benefició a los países desarrollados mucho más que a aquellos en desarrollo, que enfrentan riesgos y desafíos cada vez mayores. La brecha cada vez más amplia y acelerada entre naciones ricas y pobres, junto con el aumento de tensiones y conflictos entre el Norte y el Sur, amenazó el desarrollo económico y el crecimiento sostenido en los países del Sur. En este contexto, tanto China como Sudáfrica se encontraron a sí mismas en el lado equivocado de la "brecha digital" con perspectivas cada vez más débiles de dirimir la separación Norte-Sur (Fei, 2000: 5). Ambos, Jiang y Mbeki, llegaron a la conclusión de que el sistema de Bretton Woods, junto con la globalización acelerada, demandó que países en desarrollo, como China y Sudáfrica, trabajasen concertadamente en un programa conjunto para reformar la

arquitectura económica existente con la perspectiva de establecer un nuevo orden económico justo y racional. Los países desarrollados fueron exhortados a cargar con más responsabilidades, reducir la deuda del mundo en desarrollo, cumplir con promesas de ayuda y proveer asistencia apropiada para promover el crecimiento económico en países africanos y otros países en desarrollo. Los países en desarrollo, a su vez, y especialmente África en la visión del renacimiento africano de Mbeki, deben reforzar la solidaridad, demandar nuevas reglas comerciales globales en la OMC, y unirse en la defensa de derechos legítimos e intereses económicos.

La visita de Mbeki a Beijing

A mediados de diciembre de 2001, el presidente sudafricano Thabo Mbeki realizó una visita de estado a Beijing que incluyó encuentros con los líderes principales de la RPC. La visita de Mbeki fue vista como la confirmación de una sólida relación política y económica entre Pretoria y Beijing, iniciada pocos años antes (Shelton, 2002). Estando en Beijing, Mbeki comentó el visible éxito del programa de reforma económica chino y agradeció a Jiang Zemin por su cálida y amistosa hospitalidad (*Business Day*, 2001). Luego de largas discusiones con las estructuras de liderazgo chinas, Mbeki informó acerca del amplio consenso en una gama de temas clave y confirmó el interés de Sudáfrica en fomentar y expandir la interacción política, económica y cultural con la RPC. Además, el presidente Mbeki expresó un fuerte agradecimiento a los esfuerzos chinos en curso para desarrollar relaciones con el continente africano y contribuir al desarrollo económico de este último (*Business Day*, 2001).

La CBN fue presentada oficialmente durante la visita del presidente Mbeki a Beijing en diciembre de 2001. Se sostuvo una amplia gama de discusiones a nivel ministerial y de funcionarios de alto rango, incluyendo a los ministros de Asuntos Exteriores, Economía y Comercio, Seguridad Pública, Justicia, Ciencia y Tecnología, Energía y Turismo (*People's Daily*, 2001). La reunión inicial de la CBN llevó al establecimiento de cuatro comités sectoriales sobre asuntos exteriores, economía y comercio, ciencia y tecnología, y defensa nacional. Varios departamentos gubernamentales de ambos países establecieron posteriormente canales directos de comunicación y mantienen un diálogo regular y constructivo (*People's Daily*, 2001). La CBN provee un marco sólido para un mayor desarrollo e intensificación de las rela-

ciones chinas y sudafricanas. Además, la agenda de la CBN ha sido complementada y reforzada por un intercambio frecuente de visitas de alto nivel entre los dos países. La visita de Mbeki a Beijing se centró en la expansión de las relaciones para incluir investigación científica y nuclear, al mismo tiempo que el DFA confirmó que Sudáfrica estaba considerando a la RPC "a la vez como un mercado y como un inversor". Mbeki estuvo acompañado por los ministros de Comercio e Industria, Agricultura, Turismo, Defensa y Tecnología, así como también por un grupo de hombres de negocios que buscaban oportunidades de inversión en China. El presidente Mbeki enfatizó que el lanzamiento de la comisión bilateral constituyó un "momento histórico" en el desarrollo de los lazosentre China y Sudáfrica e inició una nueva fase de relaciones positivas y constructivas con oportunidades de trabajar conjuntamente en una amplia variedad de áreas. Más específicamente, Mbeki pidió un fortalecimiento de los lazos bilaterales para incluir cuestiones políticas, económicas y multilaterales. A su regreso de Beijing, el mensaje de Mbeki para sus partidarios políticos en la publicación *ANC Today* (Mbeki, 2002) describió su estadía en China como una "visita de buenas intenciones", tendiente a consolidar relaciones que ya eran muy cálidas y amistosas. Sobre la base del diálogo de la CBN y también de numerosas visitas e interacciones de alto nivel, China y Sudáfrica han firmado hasta ahora 32 acuerdos que cubren un amplio rango de temas políticos, sociales y económicos.

Relaciones económicas

A principios de la década del noventa, se iniciaron las relaciones comerciales directas entre China y Sudáfrica, y en un período de tiempo relativamente corto el comercio bilateral comenzó a aumentar significativamente (Shelton, 2001: 111-119). El volumen de comercio bilateral en 1991 fue solamente de 14 millones de dólares, pero en seis años totalizó más de 1.500 millones. El establecimiento de lazos diplomáticos formales en 1998 proveyó otro impulso a la interacción comercial, con un comercio bilateral que alcanzó los 2 mil millones de dólares en 2002. De acuerdo con el Departamento de Comercio e Industria de Sudáfrica (DTI, por sus siglas en inglés), las exportaciones de China a Sudáfrica en 2003 sumaron 2.370 millones de dólares, mientras que las exportaciones de Sudáfrica a China fueron de casi mil millones de dólares (al tipo de cambio actual). Las exportaciones de Sudáfrica a China han consistido principalmente en materias pri-

mas tales como aluminio, níquel, manganeso, circonio, óxidos de vanadio, minerales de cromo, granito, platino y oro. Las exportaciones de China a Sudáfrica han incluido principalmente productos manufacturados, tales como calzado, textiles, productos plásticos, artefactos eléctricos, vajilla y utensilios de cocina (Embassy of the People's Republic of China in South Africa, 2004).

La relación comercial floreciente ha confirmado ampliamente las predicciones de los economistas respecto de que la complementariedad de las economías china y sudafricana proveería una excelente base para una interacción comercial mutuamente beneficiosa. En un artículo de febrero de 1998 publicado en *Chinafrica*, Tao Shu identificó correctamente el "vasto potencial para la cooperación económica bilateral" (Shu, 1998: 30). Tao señaló que entre 1991 y 1996, el comercio sino-sudafricano creció un 700%, convirtiendo a Sudáfrica en el principal socio comercial de China en el continente africano. La naturaleza complementaria de las dos economías proporcionó el ímpetu para el rápido crecimiento del comercio. Al mismo tiempo, el comercio bilateral sólo constituye un muy pequeño porcentaje del perfil comercial internacional de China y Sudáfrica, sugiriendo que aún existe un enorme potencial para un mayor intercambio de bienes y servicios (Xian, 1999). Durante su visita a Sudáfrica, Jiang Zemin acentuó la importancia del comercio como un elemento clave en las relaciones bilaterales, y mencionó el incremento de los lazos comerciales como una prioridad. Dado el rápido crecimiento del comercio desde su visita, el objetivo comercial optimista de Jiang ha sido ampliamente cumplido.

Además del saludable crecimiento comercial, las inversiones bilaterales han aumentado significativamente. A principios de 2003, las compañías chinas habían invertido 160 millones de dólares en 98 proyectos relacionados con la agricultura, textiles, electrónica, minería, bancos, transportes y comunicaciones. A su vez, Sudáfrica ha invertido en más de 200 proyectos en China. Las corporaciones clave de inversores sudafricanos incluyen SABMillar, el MIH Group y Landpac. Comenzando en 1994, SABMillar invirtió en China a través de una empresa conjunta asociada (*joint venture*, JV) con el Grupo *China Resources Enterprises* (CRE) para establecer *China Resources Breweries* (CRB), que ha visto un rápido crecimiento en los últimos diez años, convirtiéndose en el segundo negocio cervecero más grande de China por su volumen, y en una de las empresas cerveceras más rentables de China. La estrategia de SABMillar ha sido penetrar en JV con cerveceros locales en diferentes partes del país y reforzar así su

posición en lo que se espera se convierta en el mercado de cerveza más grande del mundo[9]. SABMillar está actualmente presente en varias provincias chinas, incluyendo Liaoning, Sichuan y Anhui. El acuerdo JV más reciente de la compañía es una inversión del 29,6% en *Harbin Brewery*, la marca de cerveza más antigua de China, que cotiza en bolsa en Hong Kong. La estrategia de expansión corporativa de SABMillar ha posicionado a la compañía para el futuro crecimiento y dominación del mercado en el lucrativo mercado chino (African-Asian Society, 2003; Guijin, 2003).

Desde 1998, MIH ha trabajado con la Academia Estatal de Radio, Cine y Televisión (SARFT) y la Televisión Central China (CCTV) para establecer y mantener un plan de televisión avanzada. MIH provee actualmente servicios a 15 clientes principales, incluyendo la CCTV, Macao Cable, Shangai Cable y TVB Hong Kong. A través de una gama de JVs, sostenida por las propias tecnologías innovadoras de MIH, la compañía ahora provee también servicios de entretenimiento, interactivos y de comercio electrónico al mercado chino. Desde 1995, Landpac ha estado activo en China, proveyendo su tecnología Impact Compaction a numerosos proyectos de construcción de caminos. Landpac se ha dedicado a iniciativas de infraestructura a lo largo y a lo ancho de China, en la construcción de nuevos caminos así como también en el mantenimiento o reparación de redes existentes de transporte.

Para apoyar y mejorar el comercio y las inversiones sudafricanas con China, el gobierno sudafricano ha abierto un consulado en Shangai, accediendo de esta manera al corazón de la prosperidad económica china. Además, la Asociación de Negocios Sudáfrica-China (SACBA, por sus siglas en inglés), en cooperación con el departamento de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, ha identificado una variedad de oportunidades de comercio e inversión para los negocios sudafricanos que buscan ingresar al mercado chino. Estas incluyen repuestos de automóviles, frutas y vegetales, equipos de control de contaminación, tecnologías de fabricación avanzadas, jugos de fruta y vinos, Internet y comercio electrónico, artes y artesanías, y joyería. Dado el rápido crecimiento económico de China en los últimos veinte años, y el obvio potencial para el crecimiento futuro, penetrar en los mercados chinos como comerciantes o inversores se está convirtiendo en algo muy atractivo para los negocios sudafricanos (Ryan, 2002: 23).

---

9 La Asociación de Negocios Sudáfrica-China (SACBA, por sus siglas en inglés) en <http://www.sacba.com.cn/>.

Las relaciones entre Sudáfrica y China han mejorado significativamente desde el reconocimiento formal concretado pocos años atrás. Sudáfrica es actualmente el socio comercial clave en África, sumando el 20,8% del volumen total del comercio China-África. China ha armado más de ochenta compañías en Sudáfrica desde 1998, mientras que las inversiones de China en Sudáfrica totalizan hoy más de 200 millones de dólares. Además, un gran número de compañías chinas están cerca de concluir nuevos acuerdos de inversión en Sudáfrica. Existen ahora fuertes lazos entre los dos gobiernos en varios niveles, y China es identificada como un actor global clave con quien Sudáfrica busca ampliar relaciones. China apoya sólidamente la cooperación Sur-Sur, un objetivo clave de la política exterior sudafricana. En este contexto, Sudáfrica espera movilizar el apoyo de China para promover los intereses africanos en la ONU y otros foros multilaterales. Por ejemplo, eslabones más cercanos con China asisten a Sudáfrica en la promoción de los intereses de África en la OMC (Breslin, 2000: 27-29).

Las compañías sudafricanas están actualmente comprometidas en más de setenta proyectos de inversión diferentes en China. Estas han invertido más de 300 millones de dólares en China desde mediados de la década del noventa. El involucramiento de corporaciones sudafricanas en China incluye los siguientes sectores: construcción de puertos, manufactura de bebidas, textiles y materiales de construcción. La entrada de China en la OMC facilita y alienta nuevas inversiones extranjeras en este país. Al mismo tiempo, las exportaciones sudafricanas a China están creciendo significativamente y, claramente, hay un potencial enorme para un incremento del comercio entre ambos países. Construyendo sobre las sólidas bases de una visión global compartida y una interacción económica acelerada, China y Sudáfrica están listas para expandir la colaboración en todos los niveles. Un enfoque general común de los temas internacionales y la creciente síntesis de políticas con respecto a las instituciones multilaterales y la economía internacional proveen los componentes para una relación sustancial y mutuamente beneficiosa a largo plazo. La cooperación expandida y la colaboración basada en interacciones pasadas son un buen augurio para continuar una cálida amistad y reforzar la asociación estratégica entre los dos países. Esto provee la plataforma para una interacción comercial en aumento y el mayor crecimiento de lazos comerciales y de inversión.

Fomentando un Nuevo Orden Global

La relación China-Sudáfrica avanzó significativa y claramente tanto en los niveles político como económico. El impulso del comercio bilateral ciertamente se acelerará en los próximos años dada la evidente complementación de ambas economías. Se espera que las crecientes oportunidades para las inversiones en Sudáfrica resulten atractivas para las empresas chinas, mientras que el enorme potencial para las inversiones en China no puede ser ignorado por los negocios sudafricanos. A nivel político, se espera que la sincronización de propuestas de política exterior y objetivos a largo plazo se convierta en asunto de consideración más urgente. En el continente africano, Sudáfrica confiará en China cada vez más para lograr apoyo en las siguientes áreas:

- *La Nueva Sociedad para el Desarrollo Africano (NEPAD, por sus siglas en inglés)*. El proceso del FOCAC de China podría fusionarse con la NEPAD, proveyendo de esta manera un mayor ímpetu al desarrollo económico africano.
- *La Unión Africana (UA)*. Un fuerte apoyo político y financiero de China para los programas y objetivos de la UA sería una contribución muy bien recibida a la revitalización de África.
- *La promoción de la paz en África*. La decisión de China de enviar mediadores a la República Democrática del Congo (RDC) y Liberia ha sido ampliamente bienvenida como una contribución muy importante hacia la necesidad urgente de promover mayor paz y estabilidad en África. Otras contribuciones de este tipo representarían un desarrollo muy positivo.

En el contexto de una asociación para fomentar un nuevo orden global –el objetivo de política exterior común identificado y confirmado por Mbeki y Jiang en diciembre de 2001– Sudáfrica confía en China para obtener apoyo en las siguientes áreas:

- *Reestructuración de las Naciones Unidas (ONU)*, acorde con el Grupo de los 77 y el Programa de Naciones Unidas de China para la Reforma (A/51/950), así como con la Declaración del XXVII Encuentro Ministerial Anual del G-77, que daría como resultado una sólida y permanente representación africana, y posiblemente sudafricana, en el Consejo de Seguridad de la ONU (Group of 77 and China, 1997; Chan, 2003).

- *Reforma del sistema comercial global* (Xiaoye y Zhenghua, 2004: 43-53), tal como fue esbozada por el Grupo de los 77 y China en Ginebra el 22 de agosto de 2003, dirigida a mejorar el acceso de los países en desarrollo al mercado de las economías industriales desarrolladas y a reforzar programas para erradicar la pobreza, el subdesarrollo y la vulnerabilidad económica en los países menos desarrollados del mundo (LDC, por sus siglas en inglés) (Group of 77 and China, 2003; Institute of Reform and Development, 2002).

- *Cooperación Sur-Sur enriquecida* en el espíritu del programa de la Conferencia de Bandung de 1955 para la solidaridad africano-asiática y la colaboración para luchar contra la injusticia global, la discriminación y la marginalización de los países en desarrollo (United Nations General Assembly, 2004).

Conclusión: promoviendo una nueva visión global

Construyendo sobre la base sólida de una visión política global compartida y la aceleración de la interacción económica, China y África tienen la oportunidad estratégica de consolidar una nueva forma de cooperación Sur-Sur, que podría ser muy efectiva para hacer progresar una reforma del orden global existente. El vínculo de China y África en una meta común para eliminar las iniquidades del desactualizado sistema global de gobierno económico y político existente brinda esperanza e inspiración a los países en desarrollo. La relación chino-africana en evolución, a nivel multilateral con el proceso del FOCAC y a nivel bilateral –como es el caso de la relación chino-sudafricana– a través de una comisión binacional formalmente constituida, sirve como modelo para la cooperación Sur-Sur y provee un nuevo marco para la participación efectiva en el debate Norte-Sur. Las relaciones chino-africanas han recorrido un largo camino desde la visita al continente de Jiang Zemin en 1996. La cooperación y colaboración continuas basadas en hechos pasados constituye un buen augurio para una continua y cálida amistad y una asociación estratégica de largo plazo entre China y África.

Bibliografía

African-Asian Society 2003 “SABMillar’s Success in the Chinese Market” in *African-Asian Society Newsletter* (Pretoria) October.

Albright, D. E. (ed.) 1980 *Africa and International Communism* (London: Macmillan).

Alden, C. 1999 "Southern Africa in South-South Relations" in Nel, P. and Mc Gowan, P. J. *Power Wealth ang Global Order* (Cape Town: University of Cape Town).

Alden, C. and Le Pere, G. 2003 "South Africa's Post-Apartheid Foreign Policy. From Reconciliation to Revival?" in *Adelphi Paper* (London: IISS) N° 362.

Bernstein, R. and Munro, R. H. 1998 *The Coming Conflict with China* (New York: Vintage).

Breslin, S. 2000 "Implications of China's Admission to the WTO" in *Global Dialogue* (Johannesburg: Institute for Global Dialogue) Vol. 5, N° 1, May.

Brzezinski, Z. 1963 *Africa and the Communist World* (Stanford: Stanford University Press).

Business Day 2001 "Mbeki Calls for Stronger Ties with China", 19 February.

Cooley, J. K. 1965 *East Wind over Africa* (New York: Walker).

Copper, J. F. 1979 *China's Foreign Aid* (Lexington: Lexington Books).

Cotterell, A. 1993 *East Asia: from Chinese Predominance to the Rise of the Pacific Rim* (Oxford: Oxford University).

Chan, G. 2003 "Is China a Responsible State? An Assessment from the Point of View of its Multilateral Engagements" in Cheng, J. Y. S. *China's Challenges in the Twenty-first Century* (Hong Kong: University of Hong Kong).

Chetty, S. 2000 "Forging Afro-Sino Ties" in *The Sowetan* (Johannesburg) 29 September.

China Internet Information Center 2002a *China's Relations with African Countries South of the Sahara*.

China Internet Information Center 2002b *Fifty-year Sino-African Friendly Relations*.

Chou, D. S. 1989 *Peking's Foreign Policy in the 1980s* (Taiwan: National Chengchi University).

Edmonds, M.; Chyungly, L. and Mills, G. (eds.) 2001 *New Security Paradigms* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs).

Embassy of the PRC 2003 *Forum on China-Africa Cooperation - Addis Ababa Action Plan (2004-2006)* (Pretoria).

Embassy of the PRC in South Africa 2004 *China-South Africa Relations*. In <http://www.chinese-embassy.org.za/eng/>.

Fei, Zhong 1995 "Deep Friendship between China and Africa" in *Chinafrica* (Beijing) N° 51, March.

Fei, Zhong 2000 "President Jiang's Visit to South Africa" in *Chinafrica* (Beijing) N° 113, May.

Foreign Language Press 2004 *China 2003* (Beijing: New Star).

Geldenhuys, D. 1997 "The Politics of South Africa's 'China Switch'" in *Issues and Studies* (Taipei: Institute of International Relations/National Chengchi University) Vol. 33, N° 7.

Goodman, D. S. and Segal, G. 1991 *China in the Nineties* (London: Claredon).

Group of 77 and China 1997 "Renewing the United Nations: A programme for Reform (A/51/950)". Report of the Secretary-General, 29 October. In: <http://www.g77.org/Docs/reform2.htm>.

Group of 77 and China 2003 "Declaration by the Group of 77 and China on the Fifth WTO Ministerial Conference", Cancun, Mexico, 10-14 September, mimeo.

Guijin, Fan 2001 *China and Africa* (Beijing: Ministry of Foreign Affairs).

Guijin, Liu 2003 *Official Opening of SAITEX* (Midrand: Gallagher Estate) 30 September.

Harris, L. C. and Worden, R. L. (eds.) 1980 *China and the Third World* (London: Croom Helm).

Henderson, C. 1999 *China on the Brink* (New York: McGraw Hill).

Hevi, E. J. 1977 *The Dragon's Embrace: The Chinese Communists and Africa* (London: Pall Mall).

Hinton, H. C. 1976 *Communist China in World Politics* (London: Macmillan).

Hornik, R. 1994 "Bursting China's Bubble" in *Foreign Affairs* (New York) Vol. 73, N° 3.

Hutchison, A. 1980 *China's African Revolution* (London: Hutchinson).

Institute of Reform and Development 2002 *China's Accession to the WTO and Infrastructure Reform* (Beijing: Foreign Language Press).

Jiaxuan, Tang 2002 *Address to the Africa-Asia Society of South Africa* (Johannesburg) January.

Jintao, Hu 2004 "Consolidating China-Africa Traditional Friendship and Deepening China-Africa All-round Cooperation". Speech by President Hu Jintao of the People's Republic of China at Joint Session of the Gabonese Parliament, mimeo.

Jun, Niu and Siyan, Xu 2004 "Sino-US Relations during the Cold War Period" in *Social Sciences in China* (Beijing) Vol. XXV, N° 2.

Lamy, P. 2001 "The Challenge of Integrating Africa into the World Economy" in Clapham, C. et al. (eds.) *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs).

Larkin, B. 1971a *China and Africa* (Los Angeles: California Press).

Larkin, B. 1971b *China and Africa 1949-1970* (Berkeley: University of California).

Le Pere, G. 1999 "Sino-African Synergy Matures" in *The Star* (Johannesburg) 6 May.

Liu, Hsiaopong 2000 "The Impact of the China-Africa Cooperation Forum on Taipei", Foundation on International & Cross-Strait Studies.

Liu, P. 2001 “Cross-strait Scramble for Africa: A Hidden Agenda in the China-Africa Cooperation Forum” in *Harvard Asia Quarterly*.

Mbeki, T. 2002 “China Visit Unites People of the South” in *ANC Today* (Johannesburg: African National Congress) Vol. 1, N° 47, January.

Mbuende, K. M. 2001 “Perspectives on Southern Africa - Sino Economic Relations” in *Traders* (Johannesburg) N° 4, January.

Mills, G. 1998 “South Africa’s Foreign Policy: From Isolation to Respectability?” in Simon, D. (ed.) *South Africa in Southern Africa* (Cape Town: David Philip).

Mills, G. and Shelton, G. 2003 “From Butterflies to Take Off? Asia-Africa Trade and Investment Ties” in Mills, G. and Shelton, G. (eds.) *Asia-Pacific and Africa Realising Economic Potential* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs).

Mingfang, Guo and Yongkang, Wang 2003 “African Leaders Call for Enhanced Cooperation with China under Forum, NEPAD” in *Xinhua Online*. In <http://news.xinhuanet.com/english> 16 December.

Mkhondo, R. 2000 “History of Solidarity Binds South Africa to China” in *The Star* (Johannesburg) 26 April.

Monyae, D. 2001 “Bridge to Beijing” in *The Sowetan* (Johannesburg) 11 December.

Mosher, S. W. 2000 *Hegemon: China’s Plan to Dominate Asia and the World* (San Francisco: Encounter).

Ogunsanwo, A. 1974 *China’s Policy in Africa, 1958-71* (Cambridge: Cambridge University Press).

Overholt, W. 1993 *China, the Next Economic Superpower* (London: Weidenfield & Nicolson).

People’s Daily 2001 “Bi-National Commission Important for China-South Africa Cooperation”.

People’s Daily 2003a “China-South Africa Bilateral Commission launched”.

People’s Daily 2003b “Premier Wen Meets African Leaders at China-Africa Forum”.

Qiaocheng, Sun 1999 “Hu Jintao in Africa” in *Chinafrica* (Beijing) 20 March.

Qinmei, Wang 1998 “Sino-African Friendship in the Past Twenty Years” in *Chinafrica* (Beijing) 20 October.

Roy, D. 1998 *China’s Foreign Relations* (London: Macmillan).

Ryan, B. 2002 “China-Resource Investments” in *Financial Mail* (Johannesburg) 4 October.

SAIIA Research Group (ed.) 1995 *South Africa and the Two Chinas Dilemma* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs/Foundation for Global Dialogue).

Segal, G. 1994 “China’s Changing Shape” in *Foreign Affairs* (New York) Vol. 73, N° 3.

Shelton, G. 2001a "China and Africa: Building an Economic Partnership" in *South African Journal of International Affairs* (Johannesburg) Vol. 8, N° 2, Winter.

Shelton, G. 2001b "China's Africa Policy and South Africa: Building New Economic Partnerships" in *SA Yearbook of International Affairs 2000/01* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs).

Shelton, G. 2002 "Mbeki in Beijing" in *SAIIA Reports* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs) February.

Shu, Tao 1998 "Vast Potential for Bilateral Cooperation" in *Chinafrica* (Beijing) 20 February.

Solomon, H. 2002 "South Africa's Foreign Policy" in *South African Journal of International Affairs* (Johannesburg) Vol. 9, N° 2.

South African Department of Foreign Affairs 2000 *The Beijing Declaration on a New Partnership between Africa and China* (Pretoria).

Starr, J. B. 1998 *Understanding China* (London: Profile Books).

Story, J. 2003 *China, the Race to Market* (London: Prentice Hall).

Tingen, Lu 2002 "Review of Sino-African Friendly Relations" in *Beijing Review* (Beijing) 9 May.

United Nations General Assembly 2004 *Marrakech Declaration on South-South Cooperation* (Marrakech) 15-19 January.

Vaahtoranto, T. 2002 "Multilateral Political and Economic Reform" in Gibb, R. et al. (eds.) *Charting a New Course - Globalization, African Recovery and the New Africa Initiative* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs).

Vale, P. and Maseko, S. 2002 "Thabo Mbeki, South Africa and the Idea of an African Renaissance" in Jacobs, S. and Calland, R. (eds.) *Thabo Mbeki's World* (London/Pietermaritzburg: Zed Press/University of Natal Press).

Weinstein, W. and Henriksen, T. H. 1980 *Soviet and Chinese Aid to African Nations* (USA: Praeger).

Weisan, Shi 1996 "SinoAfrican Economic Cooperation: New Dimensions" in *Chinafrica* (Beijing) 20 April.

Weiss, J. 1988 *The New Hegemony: Deng Xiaoping's China Faces the World* (Washington DC: Council for Social and Economic Studies).

Wong, A. 1999 "Beijing Greets Mandela with Honour Guard" in *The Star* (Johannesburg) 6 May.

Xian, Wang Xue 1999 "Sino-South African Relations Get Stronger" in *The Star* (Johannesburg) 25 January.

Xiaoye, Wang and Zhenghua, Tao 2004 "WTO Competition Policy and its Influence in China" in *Social Sciences in China* (Beijing) Vol. XXV, N° 1.

Xinhua Online 2003 "China to Grant Some African Countries Tariff-free Treatment for Exports" in *Xinhuanet*. In <http://news.xinhuanet.com/english/2003-12/15/>.

Miryam Colacrai*

La marcha de la integración en América Latina El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR[1]

Consideraciones de partida

Es sabido que el inestable ascenso y descenso de los logros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) últimamente ha colocado en el centro del debate su viabilidad futura. Sin embargo, es bueno recordar que quienes acentúan sus debilidades y dificultades por lo general no logran realizar una lectura amplia y abarcadora de las múltiples variables en juego. Tienden a robustecer las explicaciones alrededor de cuestiones que denotan *asimetrías* no siempre bien resueltas en un marco de interdependencia como el que genera, precisamente, un proceso de integración. Las diferencias, las negociaciones dificultosas o

* Profesora titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Directora de proyectos del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET).

1 El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) comprende a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Fue creado con la adopción del Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991. En 1996, Chile y Bolivia se convirtieron en “miembros asociados”.

inconducentes, las cuestiones de coyuntura, a las que se considera con pesimismo *condiciones objetivas* y que suelen ser utilizadas para desalentar su continuidad, generalmente opacan otras realizaciones. Gran parte de esos análisis o comentarios sobre la situación actual del MERCOSUR y sus pronósticos tienen, por lo general, un sesgo casi exclusivamente pro-comercial y no abordan en toda su magnitud el fenómeno al cual nos referimos.

En cuanto a este tema, comparto aquellas reflexiones que señalan que "los procesos de integración comportan complejos movimientos societales cuyas claves no pueden ser abarcadas en una interpretación coyuntural y meramente a favor de lo comercial. Sólo son asequibles en su diversidad y alcance mediante un enfoque interdisciplinario y de largo plazo. Y probablemente uno de los mayores déficits del MERCOSUR, que se hace sentir en los momentos más críticos, es la ausencia de un 'modo de pensarlo'" (Hirst et al., 2001).

Si consideramos la posibilidad de relanzar o refundar el MERCOSUR, este es un momento oportuno para trabajar en el campo de las "ideas". Para poder avanzar en esta propuesta, conviene no quedar ligado a las interpretaciones "pesimistas", ni tampoco a una visión ingenua. Por tanto, vale la pena realizar, al menos rápidamente, un balance de lo que la existencia del MERCOSUR ha aportado hasta ahora.

En 2001, el actual titular del Banco Central de Argentina, Martín Redrado, resaltaba que se había registrado una buena cantidad de opiniones que habían aconsejado, por momentos, desandar el camino ya recorrido, volviendo a una zona de libre comercio o, simplemente, desactivando el proceso de integración. Ante la disyuntiva de "avanzar o retroceder" en el proceso integrador, no es necesario explicar la necesidad de evaluar la cuestión bajo un prisma estructural, soslayando los vaivenes coyunturales que pueden distorsionar el análisis. En primer término, no debe perderse de vista que en todo proceso de integración es normal experimentar períodos de aparente estancamiento. La experiencia europea, que demandó once años para constituir una unión aduanera imperfecta (mientras que al MERCOSUR le llevó cuatro), treinta y seis años para formar un Mercado Común, y cuarenta y dos años para contar con una moneda única –el euro–, y que entre 1973 y 1985 debió soportar un prolongado letargo de "europesimismo", es una prueba elocuente al respecto (Redrado, 2001: 200-201).

Ahora bien, si lo analizamos de un modo integral, el MERCOSUR ha significado la creación de un singular esquema de cooperación, inédito hasta ahora en América del Sur en tanto combinó simultáneamente

un abanico de cuestiones relevantes. Entre ellas, deben destacarse la consolidación democrática (siendo la democracia una condición para participar en el proceso integrador) y la conformación de una zona de paz[2], superándose hipótesis de conflicto que habían orientado, en gran medida, los comportamientos y relaciones entre muchos de sus integrantes. Además, fomentó el incremento de los vínculos fronterizos, con lo cual estas áreas pasaron a ser percibidas como lugares de cooperación, contacto y aproximación en lugar de ser percibidas como barreras políticas y económicas. Generó un espacio económico común y proveyó un nivel significativo de entendimiento político entre los estados miembros, cooptando también la adhesión de las sociedades nacionales. En tanto unidad, todos sus miembros gozaron de mayor visibilidad que aquella con la que hubieran contado al ser considerados individualmente.

Entonces, considerando aquellas fortalezas y reconociendo que las debilidades del MERCOSUR residirían en el factor ideacional, sería conveniente hacer referencia a los aportes del "enfoque constructivista" de las relaciones internacionales, que ofrece mayores posibilidades de crear puentes con otras disciplinas sociales y dar cuenta de explicaciones más complejas.

En primer lugar, nos referiremos a las ventajas que tiene la adopción de una perspectiva constructivista con vistas a un relanzamiento del MERCOSUR, para pasar luego al análisis de algunas ideas-fuerza alrededor de las cuales es posible motorizar ese despegue. Dichas ideas-fuerza tienen que ver con una *redefinición de la autonomía* que incluya necesariamente la dimensión regional, junto con la necesidad de *dimensionar el déficit institucional* que tiene el MERCOSUR, que demanda ser corregido, así como con el reconocimiento de la necesidad de enfatizar su *agenda no-económica*.

La importancia de adoptar un marco analítico constructivista

Tanto el neorrealismo, en general, como la "teoría de los juegos" han sido poco hábiles para dar cuenta de los diversos factores que pesan en la adopción de decisiones en el campo de las relaciones internacionales y la políti-

2 La cláusula democrática y el establecimiento de una zona de paz están contenidos en el Protocolo de Ushuaia (24 de julio de 1998). Puede recordarse, además, que este reitera lo expresado en la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992, en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

ca exterior. La variedad de análisis acerca del MERCOSUR no ha estado exenta de esa estrechez. Dichos análisis se han caracterizado por incorporar, casi de manera excluyente, nociones racionalistas, como las relativas a las mediciones de poder y el cálculo costo-beneficio, y por haber evitado, a la vez, la inclusión de elementos cognitivos en sus análisis.

Incluso los enfoques funcionalistas, que dieron sustento a diversas explicaciones sobre la conformación de espacios regionales y procesos de integración, asignándole un lugar central al efecto "derrame"[3], surgieron a partir de ciertas presunciones. Y los conectaron casi mecánicamente, optando por una dinámica sistémica y olvidando el modo en que los procesos son "construidos".

Últimamente, el reconocimiento de falencias que dificultan la comprensión de muchos procesos de relaciones internacionales ha llevado a una parte del mundo académico a poner su atención en el redescubrimiento de la importancia que tienen las *ideas* y las *creencias* en el diseño y sostenimiento de las políticas. No obstante, una gran cantidad de estudios e investigaciones continúan sin asignarle relevancia a estos factores. Podría decirse que el intento de renovación que comienza a observarse tiene que ver con los cambios y las complejidades actuales de nuestro mundo de cuño posmoderno, el cual se aleja de los cálculos exclusivamente positivistas y requiere ser abordado con mayor apertura mental. También se corresponde con la necesidad de imaginar y dar sentido a la construcción de escenarios posibles, y de no quedar atrapados en análisis sobre *lo que irremediablemente ha de suceder*, como si fuera imposible generar cambios y progresos.

Las instituciones, las ideas, la participación de expertos o "comunidades epistémicas"[4] y el impacto que pueden ejercer decisores políticos legítimos parecen conformar el "círculo virtuoso" necesario para que sea factible hallar correspondencia entre el campo de las ideas y el de las políticas. Así, un amplio abanico de nuevas vertientes, sobre todo desde la *corriente constructivista*[5], ofrece una buena orien-

---

3 Se confiaba en un "derrame" funcional, de unas áreas a otras. Si bien el primer derrame se produciría entre los sectores técnico-económicos afines, luego se iría expandiendo hacia otros terrenos, como el político y el cultural (ver, por ejemplo, Haas, 1961). También, en un sentido similar, aparecieron expresiones como "ramificación" (ver, al respecto, Mitrany, 1966).

4 Ver al respecto los trabajos liminares de Haas (1990; 1992: 1-35).

5 Desde el "constructivismo", a partir de la incorporación de factores socio-cognitivos que ayudan a comprender los procesos, se intenta superar ciertas carencias que pre-

tación para hacer de este un campo fructífero para la comprensión de diversos acontecimientos internacionales.

Aquellos que quieren mantener férreamente el "dogma realista" dirán que no puede hallarse una conexión causal entre ideas y consecuencias políticas. A esto podríamos responder que tampoco hay una relación causal absolutamente demostrable cuando las explicaciones se basan, exclusivamente, en factores como el poder militar o el poder económico. Nadie, obviamente, podría dudar de la incidencia y el peso que estos tienen, más aún si van de la mano –por ejemplo en situaciones de hegemonía–, pero es cierto también que queda un amplio espectro de posibilidades para explicar resultados en política internacional que no responden únicamente a dichos factores. En esa dirección, se abre un campo muy rico de posibilidades para indagar el impacto que estas ideas pueden tener –sobre todo su fortaleza y legitimidad– como modeladoras de conductas y políticas[6].

Teniendo en cuenta que el MERCOSUR ha tomado como referente máximo al proceso de integración europea, me referiré en primer lugar a ciertos aportes que han brindado pruebas sobre el peso que tuvieron las "ideas" tanto en la etapa fundacional de la Comunidad Económica Europea, como en el posterior proceso que habría de desembocar en la conformación de la actual Unión Europea.

Quienes desarrollan esta visión encuentran la raíz del proceso comunitario, precisamente, en la combinación de percepciones e ideas sobre cómo funciona el mundo, sobre la validez de determina-

---

sentan tanto el enfoque neorrealista como el neoliberal. Además, en su seno parecen acortarse las diferencias entre racionalistas y reflectivistas. Al respecto, puede señalarse que algunos aportes ponen énfasis en la producción de normas internacionales y en la necesidad de entender no sólo el valor regulatorio que tienen dichas normas sino también el "constitutivo" (ver Onuf, 1989). Para los constructivistas esto es lo importante. Ello procura indicar que las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que a su vez constituye o reconstituye las identidades e intereses de los mismos. Por su parte, en opinión de Alexander Wendt, las instituciones y regímenes, además del argumento liberal acerca de que contribuyen a desarrollar comportamientos cooperativos a pesar de la anarquía mundial, tienen mucho que ver en el cambio o transformación de identidades e intereses. Existen relaciones entre los actores que van conformando prácticas e interacciones, las cuales se suman a cambios que se van produciendo en las percepciones y modos de acción. Lo que hacen y lo que son debería explorarse. La pertenencia a organizaciones va modelando a los actores y sus intereses y esto también modifica sus conductas (ver Wendt, 1992: 391-425; 1995: 71-81). Para otros aportes ver Checkel (1999).

6 Es muy interesante el debate que presenta Yee (1996: 68-108).

dos principios y valores, y sobre los modos en que ellos creen posible cimentar nuevas bases para la coordinación y la cooperación.

Cuando se comparte ese núcleo duro que ofrecen las primeras ideas, este se potencia luego con la creación de instituciones, en cuyo marco las ideas se continúan y desarrollan, siguiendo una dinámica de retroalimentación. Aquí conviene advertir que ese proceso no se da de manera automática o por inercia. Por el contrario, necesita fortalecerse a través de la legitimidad que las propias instituciones y los decisores políticos van cobrando acorde con el desenvolvimiento efectivo de las políticas[7]. Como ha sugerido Gerardo Noto, "la relación entre el desarrollo institucional y el avance de la integración ha ocupado un lugar importante en los procesos regionales. En la progresiva evolución del proceso europeo se ha producido una compleja construcción y reforma de diversas instituciones que han retroalimentado las tendencias integracionistas" (Noto, 2001: 17-18). Podría decirse, entonces, que allí parece radicar la *clave de su éxito*.

Para referirnos a lo acontecido en Europa, someramente y señalando algunos ejemplos, sería bueno recordar cuánto pesó el elemento "ideacional" en el surgimiento de su primera política común, la Política Agrícola Común (PAC), así como la adhesión a los principios de la libre competencia que condujeron a un ulterior ordenamiento legal y a la conformación de instituciones al interior de la Comunidad Económica Europea (CEE) que velaban por su cumplimiento y sancionaban sus violaciones. En la misma línea, y entre otros logros, hallamos las renovadas políticas ambientales. Por otra parte, cabría sostener que la falta de una política de seguridad común podría ser el resultado, entre otros factores, de un déficit en lo que respecta a las ideas. Hoy parecería que los europeos están pensando seriamente en la "Identidad Europea de Seguridad y Defensa" para apartarse de su tradicional dependencia norteamericana.

Luego de haber repasado rápidamente el ejemplo europeo, recordemos que en el caso de América Latina los años comprendidos entre las décadas del cincuenta y el setenta conformaron una etapa rica en ideas, algunas generadas desde el interior de la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de donde surgieron diversas propuestas de *autonomización* superadoras de aquella

7 Ver, al respecto, Parsons (2002: 47-84).

supuesta "regla irreversible" que auguraba que los pequeños y medianos estados son el "objeto" y no "sujetos" de la política internacional, y están sometidos a un "periferismo permanente". Estas abonaron el campo para pensar en términos de políticas exteriores independientes, manejando "márgenes de maniobra" para actuar internacionalmente y lograr mejores posiciones de inserción en el mundo.

La posibilidad de generar un nuevo debate acerca de la autonomía, que es precisamente una de las ideas-fuerza que proponemos en este trabajo, amerita detenernos a continuación en un análisis del estado de la cuestión.

¿Un nuevo concepto de autonomía?: revisión del preexistente y construcción de una "nueva idea"

Durante los años setenta y principios de los ochenta, se formó una cierta clase de escuela doctrinaria sobre la autonomía latinoamericana. La misma fue liderada por los trabajos académicos de Helio Jaguaribe, en Brasil, y Juan Carlos Puig, en Argentina, quienes contaron con un buen número de discípulos y seguidores[8]. Dentro del contexto histórico del orden bipolar (en cuyo marco el concepto se instala y cobra significado), en esa etapa fundacional de la corriente autonómica en América Latina, la apuesta fuerte de la autonomía estuvo encaminada, fundamentalmente, a la posibilidad de confrontar. Otra particularidad a destacar en aquella definición de autonomía es la presencia de la idea de "agregación de fuerzas" ofrecida por la vinculación y la concertación de posiciones con los "iguales". Estaba pensada desde la perspectiva de cada uno de los estados individualmente, y en su interior la dimensión regional "adicionaba capacidades", con el propósito de que dichos intereses nacionales fuesen mejor preservados.

Desafortunadamente, durante los años noventa la producción teórica que asignara alguna importancia a la autonomía fue escasa o casi nula. Para muchos era casi una "antigüedad" o un "consumo" de capacidades que debían ser más bien puestas al servicio de una pragmática inserción en el mundo. Ese exceso de pragmatismo no fue para

8 Recordemos trabajos como los siguientes: Puig (1980); Jaguaribe (1982); Jaguaribe et al. (1969). Sobre algunos puntos vinculados al diseño de la Política Exterior, he avanzado en la ponencia de autoría individual titulada "Políticas Exteriores, Regionalización y Autonomía: revisitando categorías de análisis" presentada en el Seminario Internacional de Ciencia Política (AUGM-UFRGS), Porto Alegre, 3-5 de octubre de 2001.

nada conducente, como lo muestra la realidad de nuestros países, sobre todo quizás porque adormeció la creatividad y fomentó la adopción de un patrón de conductas que se alejó progresivamente de definiciones propias de acuerdo con los intereses de la región[9].

Una definición genérica, en el campo de las relaciones internacionales, entiende la autonomía como "un objetivo de las políticas que podría alcanzarse en forma gradual y creciente mezclándose, en dosis variables, con situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo" (Tomassini, 1989: 302).

La vigencia que se le asigna a la "autonomía" como categoría de análisis y la relevancia que tiene para la región comienza a generar nuevas reflexiones, aunque todavía en estado incipiente como para constituir un "cuerpo teórico".

Esta nueva discusión en términos teóricos fue dándose con el advenimiento del año 2000, cuando ciertos gobiernos latinoamericanos reconocen una vez más la importancia de coordinar sus políticas y adoptar posiciones comunes. Se hace necesario, entonces, otorgar a la autonomía una nueva capacidad explicativa.

Un intento por "reconceptualizarla", recuperándola pero con un sentido no confrontacionista, comenzó a ser delineado en algunas presentaciones realizadas por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian[10].

---

9 Gerhard Drekonja produjo una significativa reformulación y replanteo de sus ideas "autonomizantes", con las que se identificaban sus trabajos sobre política exterior –particularmente referidos a Colombia– de finales de los setenta y gran parte de los ochenta. Avanza hacia una definición e interpretación pragmática de los cursos de acción exterior que pueden seguir los estados latinoamericanos, cuya inserción internacional debe estar del lado y en la misma línea de las políticas norteamericanas. Remarca la depreciación que han sufrido las estrategias autonomizantes, la pérdida de lógica en la diversificación de los vínculos, refiriéndose a "relaciones diagonales con Europa", y la imposibilidad de obtener acceso a la "clase media de las naciones del Tercer Mundo", que había sido el sueño latinoamericano de los setenta y los ochenta. En virtud de ello y del rediseño que presenta el mundo de la post Guerra Fría, entiende que "la discusión sobre autonomía periférica pertenece al pasado" y que el futuro de América Latina no puede pensarse si no es al lado de Estados Unidos (ver Drekonja, 1993: 18-21). El caso argentino durante la administración de Carlos S. Menem puede exhibirse como ejemplo paradigmático de alineamiento acrítico respecto de EE.UU., enmarcado por la adopción dogmática del "Consenso de Washington" y una lectura acerca del "realismo periférico" que, aplicado a un país no relevante estratégicamente para la potencia hegemónica, le aconsejaba un "acoplamiento" a aquella, con vistas a algunas "ventajas futuras" aunque sin poder prever de antemano las ganancias probables. Ver Escudé (1991; 1992). Cabe destacar que algunas corrientes teóricas caracterizan este tipo de visiones como "perspectivas utilitaristas".

10 Estas ideas fueron presentadas de manera preliminar en el taller "El estado del debate contemporáneo en Relaciones Internacionales", Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27 y 28 de julio de 2000. Posteriormente aparecen publicadas en Russell y Tokatlian (2001).

Ellos consideran necesario resignificar la acepción de "autonomía" como "condición", esto es, la habilidad para tomar decisiones de manera independiente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros estados. Entienden que su anterior estrechez y exclusivismo nacional han sido ahora modificados. En cambio, es impulsada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región. Por ello los autores prefieren referirse a "autonomía relacional", que constituiría la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras. Parten en su análisis de un supuesto fuerte, como es que el aumento del nivel de autonomía de nuestros países no puede resultar hoy de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición.

La posibilidad de pensar en este tipo de "autonomía relacional" para América Latina no debe evaluarse –como en la visión de los setenta– en función de la capacidad para confrontar u oponerse a EE.UU., dado que no descarta coincidencias con la potencia hegemónica. Supone el trabajo coordinado y la negociación en sistemas internacionales y a nivel regional, siendo la propia región sudamericana el primer círculo para su ejercicio. La autonomía que involucra las áreas política, económica y militar se procura mediante estrategias de internacionalización y regionalización más que de nacionalización, y se ve claramente facilitada en este momento histórico por la democratización de la región y la experimentación de procesos de integración regional.

En sintonía con estas ideas, existen también otros trabajos académicos que promueven el desarrollo de una "autonomía concertada"[11] así como la adquisición de una "nueva personalidad y autonomía" a partir de la profundización de la cooperación y la integración regional[12].

También es posible hallar conceptos que van en esta misma dirección en una variedad de foros y discursos políticos. Al respecto, si uno revisa el contenido conceptual y programático expresado en el

11 La propuesta corresponde a trabajos realizados por académicos venezolanos y colombianos que introducen la idea de procesar en forma conjunta estrategias de concertación y no de confrontación, aun para el tratamiento de cuestiones con EE.UU. Ver Grupo Académico Binacional (1999).

12 Vacchino (2001: 50) hace especial mención a la cooperación no sólo en el plano comercial sino también en otras áreas tales como el desarrollo de inversiones recíprocas, infraestructura y capacidad científico-tecnológica.

Comunicado de Brasilia[13], pueden hallarse, al menos, dos ejes que ayudan a construir un nuevo diseño de la autonomía, que sería saludable pensar para la región. En primer lugar, el compromiso con la integración como meta de política exterior incorporada a la propia identidad nacional de los países del área. En segundo lugar, la posibilidad de hacer frente a los desafíos de la globalización, profundizando la integración y actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

Compartiendo ese mismo espíritu, hay una reafirmación de los objetivos de integración en la Cumbre del MERCOSUR en Buenos Aires, a principios de julio de 2002; en la Cumbre Sudamericana de Guayaquil del 27 de julio de ese mismo año, y en el documento firmado en 2003 entre los presidentes Lula da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina), al que dieron en llamar Consenso de Buenos Aires.

En el ámbito de los discursos oficiales, también ha aparecido la denominada "autonomía por la integración" que, acorde con la caracterización del entonces canciller brasileño, Luiz Felipe Lampreia[14], respondía al nuevo diseño de política exterior del entonces presidente, Fernando Henrique Cardoso. Se observaba que la vieja concepción de "autonomía" subrayaba la autosuficiencia y la adopción de posiciones confrontacionistas. En cambio, un replanteo actualizado de la autonomía no debería ser aislacionista, sino un modo de estar articulado con el medio internacional. Sus palabras son elocuentes en este sentido: "Se terminaron los tiempos del aislacionismo y de la autosuficiencia. La soberanía nacional dejó de ser argumento para comportamientos que atentan contra los valores fundamentales [...] La autonomía por la integración significa apoyo a los regímenes internacionales".

Tengamos presente que las declaraciones y los discursos presentados en las cumbres son enunciaciones de principios muy importantes, por cierto, que son necesarias pero no suficientes. De todas maneras, son portadoras de líneas directrices en vistas a "construir un cuerpo de teoría" sobre cuya necesidad es preciso tomar conciencia,

---

13 Contiene los resultados de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, convocada por el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, y celebrada en Brasilia entre el 31 de agosto y el 1° de septiembre de 2000. Estuvieron presentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

14 Ver Lampreia (1998: 11). En referencia a la misma idea, el embajador Gelson Fonseca Junior diferencia la "autonomía por la distancia" de la "autonomía por la participación", en Dupas, Gilberto y Vigevani, Tullo (2000: 17-42).

haciendo especial hincapié en la responsabilidad/prerrogativa que las denominadas "comunidades epistémicas" (de conocimiento o académicas) deberían tener en la elaboración de ideas.

La construcción de una nueva definición de autonomía requiere que la dimensión regional sea incorporada como parte de su propia esencia, su modo de pensar sobre esta, y no como mera "agregación". En ese sentido, entendemos que lo regional aparece como parte constitutiva de esa nueva naturaleza que cobra la autonomía y no como factor de "sumatoria de capacidades".

Las ventajas de una mayor institucionalización

Los hombres son necesarios para los cambios, las instituciones para hacer vivir los cambios [...] No hay ideas prematuras, hay momentos oportunos que se deben saber esperar [....] Los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis

Jean Monnet[15]

La brillantez de estas ideas de Monnet constituye un prólogo apropiado para llamar la atención acerca del déficit institucional del que adolece el MERCOSUR y sobre el cual muchas veces no hemos tomado debida conciencia. Desde diferentes ángulos, aunque predominantemente desde la óptica económico-comercial, y fundamentalmente desde la visión argentina, se ha venido insistiendo en la necesidad de un ajuste institucional, ya sea por la creación de nuevas estructuras o por el reforzamiento de las existentes.

En diversas ocasiones, como indica Martín Redrado (2001: 231), se ha planteado la necesidad de eliminar "vacíos legales" que constituyen muchas veces un terreno fértil para que surjan controversias. Podría apuntarse a reformar el proceso decisorio, hallar fórmulas para la adopción de mayorías en lugar de la unanimidad, establecer plazos perentorios para la internalización de normas, y encauzar las controversias hacia los mecanismos previstos para su resolución. Ello incluye una revisión integral del marco institucional, sacrificando flexibili-

15 Pueden hallarse estas y otras ideas centrales en el pensamiento de Jean Monnet (1996).

dad para ganar seguridad jurídica, vital para los estados miembros, los particulares y los distintos ámbitos de negociación internacional. En la opinión de Beatriz Nofal[16], debería cambiarse el *modus operandi* de la negociación, asegurando una mayor participación de las autoridades gubernamentales con poder de decisión política en las negociaciones de carácter técnico. Asimismo, debería promoverse una mayor institucionalización de la administración de justicia que permita que el MERCOSUR exhiba mayor previsibilidad y seguridad jurídica, lo que fortalecería el atractivo inversor de la región. También debería evaluarse, según su sugerencia, la constitución de un Tribunal de Justicia permanente, independiente de los gobiernos[17].

Tomando una perspectiva que apunta más a la cuestión de la institucionalización desde lo jurídico-político, puede sostenerse que el MERCOSUR, de acuerdo con el perfil adoptado hasta ahora, constituye una entidad intergubernamental. Está dotado de personería jurídica pero carece de instancias supranacionales, no provee ningún control de legalidad de los actos dictados por los diferentes órganos y no tiene, de modo explícito, un control parlamentario a nivel de toma de decisiones. Esta prefiguración, para Operti Badán[18], indica que la internalización de la normativa del MERCOSUR al orden jurídico de los estados miembros se realiza sujetándola a los procedimientos de la respectiva ley nacional, mostrando claramente la ausencia de supranacionalidad.

Estas especulaciones respecto de lo que el MERCOSUR debería tener, o de lo que se le debería haber asignado, mantienen una estrecha relación con el modo en que este será concebido y proyectado en el futuro.

Antes de decidir qué hacer en el plano institucional, su concepción estratégica conjunta debería ser definida. En función de ello, si se acuerda que es suficiente mantenerlo como un proceso de "cooperación económica" (aunque es muy difícil que lo económico no afec-

---

16 Ver, al respecto, Nofal (1997: 78-79; 1998: 48).

17 Al momento de presentarse este trabajo para su edición (agosto de 2004), se anuncia la inauguración del Tribunal del MERCOSUR como cuerpo arbitral.

18 Parte de estas reflexiones están contenidas en "Perspectivas de la Institucionalidad del MERCOSUR", documento de trabajo presentado en la reunión "MERCOSUR: Foro del Futuro", CARI, Buenos Aires, 30 de agosto de 1996. También Carlos Moneta da cuenta de la "debilidad institucional" en el MERCOSUR al establecer una comparación con otros procesos de integración regional. De hecho, la comparación más asimétrica es la que aparece con referencia a la Unión Europea (ver cuadro Nº 1, "Perfil de varios esquemas de integración en el mundo. Indicadores", en Moneta, 2002: 105).

te o entrelace otras cuestiones que es necesario armonizar), se debería seguir trabajando en el perfeccionamiento de sus instancias administrativas (circulación de información, asistencia técnica y vinculación con las estructuras administrativas internas) y en su aplicación en los estados miembros. Ahora bien, si se considera que el MERCOSUR debe ser profundizado como un proceso de integración económica y política, la estructura orgánica deberá sufrir una reforma cualitativa y de profundidad para dotarlo de otro tipo de institucionalidad[19].

A partir de una revisión acerca de las posiciones que sostienen los países miembros en relación con el tema de una mayor institucionalización, se pueden inferir algunas características importantes. Aunque estas posturas no deberían ser consideradas como "oficiales", sino como la combinación de manifestaciones en foros –por parte de políticos y funcionarios– como así también en medios académicos, parece existir una relación directa entre mayor peso político y económico, y mayor distancia respecto de la profundización del MERCOSUR y los compromisos supranacionales que cada país está dispuesto a asumir. La demanda de instancias "de tipo más bien comunitario" ha sido frecuente por parte de Uruguay y Paraguay porque entienden que estas los pondrían a resguardo de los peligros de políticas unilaterales que los socios mayores pueden adoptar, y además porque permiten manejar mejor la interdependencia dentro del bloque y su estatus de "miembros". En cuanto a la Argentina, como vimos anteriormente, la tendencia general ha estado orientada a la búsqueda de una mayor institucionalización (quizá excesivamente motivada por una lectura "comercialista" del proceso). Para Brasil, según la opinión de Raúl Bernal Meza, "el problema no es la institucionalidad sino lo cultural, en la medida en que no ha habido una trascendencia del MERCOSUR desde los gobiernos, los empresarios y las elites hacia la sociedad en su conjunto" (Bernal Meza, 2001: 65).

De todas maneras, tanto desde los enfoques más economicistas como desde los que ponen el peso en las variables jurídico-políticas, subyace la valoración regulatoria que se les da a las normas y las instituciones. En tanto, nuestro propósito en este trabajo es dejar sentada

---

19 Algunos conceptos clave respecto de diferentes escenarios de institucionalización han sido objeto de discusión en el marco del Taller de Reflexión "Los desafíos institucionales frente a la situación actual del MERCOSUR", propiciado por el CARI, Buenos Aires, 15 de abril de 1999.

la posibilidad de hacer una revisión de las instituciones en una dimensión "constitutiva", entendiendo, de acuerdo con el enfoque constructivista, que las instituciones tienen mucho que decir en lo que respecta al cambio o transformación de identidades e intereses, dado que los actores dentro de ellas van conformando prácticas e interacciones que se suman a los cambios en las percepciones y modos de acción.

Es importante rescatar el valor intrínseco que poseen las instituciones. Además de contribuir a ordenar la "gobernabilidad" del proceso, favorecen la socialización de ideas y de un proceso de aprendizaje social que luego tendrá efectos sobre las políticas.

Al menos a nivel de hipótesis, lo dicho hasta aquí nos indicaría que puede haber un "círculo virtuoso" compuesto por ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

En esa misma dirección, se hace necesario el reforzamiento de la "agenda no económica" del MERCOSUR, en el marco de su propia lógica. ¿Qué intentamos significar con esto? Si se realiza un recorrido por otras cuestiones objeto de negociación, tales como los aspectos migratorios o medioambientales y las cuestiones educativas, es posible advertir el fuerte sesgo comercial que las atraviesa a todas ellas. Centrados en la necesidad de garantizar un espacio de "libre circulación de bienes y servicios" para el futuro, la lógica subyacente es, quizás, excesivamente utilitarista y basada en factores económicos.

Algunas reflexiones finales

El fortalecimiento "ideacional" del MERCOSUR es una tarea necesaria para que este pueda emerger y consolidarse. En esta dirección, será necesario que la "comunidad epistémica", en este caso la *intelligentsia* dedicada a las cuestiones sociopolíticas, recobre su capacidad para instalar y legitimar definiciones ampliadas de "autonomía".

Es absolutamente necesario retomar el debate sobre la autonomía, sobre todo teniendo en cuenta que, al considerar algunos conceptos como "autonomía concertada", "relacional" o "de la participación", se produce cierta coincidencia en cuanto a otorgar centralidad a la cuestión regional.

Si se adoptara la visión constructivista, se apuntaría a la construcción de una nueva auto-percepción y de una manera de tener una identidad en relación con otros espacios regionales, para el manejo de asuntos comunes y la inserción de la región en los juegos de la "inter-

dependencia". Debería, además, darse un consenso alrededor de la definición del MERCOSUR como alianza estratégica, con identidad y capacidad para "hacer frente a" la interdependencia internacional. Se requiere coordinar y concertar políticas desde la región para desempeñarse en un escenario internacional cada vez más complejo y menos permisivo para las acciones individuales.

Ello implica revitalizar el MERCOSUR sobre la base de lo existente pero, sobre todo, crear, construir instituciones, de manera que ellas apuntalen su despegue y operen como facilitadoras de su fortalecimiento posterior[20].

Las instituciones pueden, a su vez, contribuir a robustecer la propia integración regional, reduciendo las posibilidades de que la vulnerabilidad que hoy exhibe este proceso sea aprovechada por otros actores. Si reconocemos el valor "constitutivo" que poseen estas instituciones, más que su valor "regulatorio", estaremos en el camino hacia la realización del "círculo virtuoso" que hemos definido como: ideas + instituciones + decisores políticos = políticas, todo ello en un proceso de continua retroalimentación.

Estamos transitando tiempos de "cambio" en los países de la región, que se suman a la experimentación de una profunda crisis. Es precisamente en relación con ese diagnóstico que quiero recordar, una

20 La campaña presidencial en Brasil, en el año 2002, permitió visualizar referencias explícitas en relación con el MERCOSUR. "El MERCOSUR es tratado como un protocolo de intenciones y no como un ente regional", manifiesta Anthony Garotinho (2002: 8). Por su parte, Luiz Inácio Lula da Silva (2002: 9), en la nota "Presença soberana no Mundo", se refiere a "un MERCOSUR reconstruido" que "debe exigir avances en el plano de las instituciones que van a presidir la política de integración". Una referencia similar a la necesidad de "institucionalización" fue manifestada por el entonces candidato en la entrevista realizada por Marcelo Bonelli para el programa "A Dos Voces" emitido por TN, Argentina, el 23 de septiembre de 2002. Estas propuestas se amplían cuando él se pronuncia a favor de "un Parlamento del MERCOSUR" elegido democráticamente por voto directo que legitimaría las decisiones que se tomen a nivel de los presidentes. Ver al respecto Gossman (2002: 3). También aparecen estos lineamientos de política en *Política Externa* (2002: 7), cuando Lula insiste en el establecimiento de políticas públicas comunes y en un marco institucional que permita que se encuentren representados los estados y sus sociedades, como pasos para fortalecer el MERCOSUR. Al producirse, el 13 de enero de 2003, la reunión entre el flamante presidente brasileño Lula da Silva y el entonces presidente argentino Eduardo Duhalde, se reafirmaron las ideas anteriormente mencionadas. Por su parte, en Argentina, el presidente electo Néstor Kirchner, unos días antes de su asunción, en el programa televisivo "De ahora en más" emitido el 23 de mayo de 2003, bajo la conducción de E. Van der Kooy y O. Bertone, expresaba que se comprometía no sólo a ampliar el MERCOSUR, sino también a contribuir en el desarrollo de instituciones, dándole a este un perfil político. Y, en el mensaje presidencial ante el Congreso, el 25 de mayo, puso especial énfasis en la prioridad que tendrá el MERCOSUR para su gobierno.

vez más, aquellas magistrales palabras de Jean Monnet cuando decía: “los hombres no aceptan los cambios más que en la necesidad: ellos no ven la necesidad si no es en la crisis”.

Bibliografía

Bernal Meza, Raúl 2001 “Institucionalización del MERCOSUR” en Benecke, Dieter y Loschky, Alexander (eds.) *MERCOSUR: Desafíos Políticos* (Buenos Aires: Konrad Adenauer/CIEDLA).

Checkel, Jeffrey 1999 “International Institution and Socialization”, mimeo.

Drekonja, Gerhard 1993 “Autonomía periférica redefinida. América Latina en la década de los noventa” en Gómez G., María Mercedes; Drekonja-Kornat, Gerhard; Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo *Redefiniendo la autonomía en política internacional* (Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes) Serie Documentos Ocasionales, N° 31, julio-septiembre.

Dupas, Gilberto e Vigevani, Tullo (comps.) 2000 *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional* (São Paulo: Alfa-Omega).

Escudé, Carlos 1991 “La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito” en *Carta América Latina/Internacional*, Vol. 8, N° 27, enero-marzo.

Escudé, Carlos 1992 *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Planeta).

Garotinho, Anthony 2002 “O Brasil e a questao externa” en *Carta Internacional*, Ano X, Nº 114, agosto.

Gossman, Eleonora 2002 “Un destino que se juega en portuñol” en *Clarín* (Buenos Aires) Suplemento Zona, 29 de septiembre.

Grupo Académico Binacional 1999 “Colombia-Venezuela. Análisis de la agenda del siglo XXI” en *Análisis Político* (Bogotá), edición especial.

Haas, Ernst 1961 “International Integration: The European and the Universal Process” in *International Organization*, Vol. XV, Autumn.

Haas, Peter 1990 *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation* (New York: Columbia University Press).

Haas, Peter 1992 “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination” in *International Organization*, Vol. 46/1.

Hirst, Mónica; Paradiso, José; Tokatlian, Juan Gabriel y Russell, Roberto 2001 “MERCOSUR: el espacio propio”, mimeo. En <http://www.econosur.com/notas/mercoproy.htm.>, 21 de junio de 2001.

Jaguaribe, Helio 1982 “Hegemonía céntrica y autonomía periférica” en Hill, Eduardo y Tomassini, Luciano *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional* (Buenos Aires: Edit. de Belgrano).

Jaguaribe, Helio et al. 1969 *Dependencia y autonomía en América Latina* (México: Siglo XXI).

Lampreia, Luiz Felipe 1998 "A Politica Externa do Governo FHC: continuidade e renovaçao" en *Revista Brasileira de Politica Internacional* (Brasilia) N° 2.

Mitrany, David 1966 *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books).

Moneta, Carlos 2002 "Integración, política y mercados en la era global: MERCOSUR y el ALCA" en Couffignal, Georges y Jozami, Aníbal (coords.) *América Latina. El inicio del Nuevo Milenio* (Buenos Aires: UNTREF).

Monnet, Jean 1996 *Repères pour une méthode* (Paris: Fayard).

Nofal, María Beatriz 1997 "Las grandes asignaturas pendientes en MERCOSUR" en *Boletín Informativo Techint*, N° 292, octubre-diciembre.

Nofal, María Beatriz 1998 "Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del MERCOSUR: propuestas" en *Boletín Informativo Techint,* N° 294, abril-junio.

Noto, Gerardo 2001 "Integración e institucionalidad" en *Capítulos del SELA* (Caracas: SELA) Nº 61.

Onuf, Nicholas 1989 *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations* (Columbia: University of South Carolina Press).

Parsons, Craig 2002 "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union" in *International Organization,* Vol. 56/1.

Política Externa 2002 "Entrevistas", Vol. II, N° 2, set-out-nov.

Puig, Juan Carlos 1980 *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana* (Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolivar).

Redrado, Martín 2001 "De la institucionalidad a la convergencia" en De La Balze, Felipe (comp.) *El futuro del MERCOSUR. Entre la retórica y el realismo* (Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales).

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan G. 2001 "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur" en *Postdata* (Buenos Aires), N° 7.

Tomassini, Luciano 1989 *Teoría y Práctica de la Política Internacional* (Santiago: Universidad Católica de Chile).

Vacchino, Juan M. 2001 "La Cumbre Suramericana y el desarrollo de una utopía" en *Capítulos del SELA* (Caracas) N° 61.

Wendt, Alexander 1992 "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of World Politics" in *International Organization*, Vol. 46/2.

Wendt, Alexander 1995 "Constructing International Politics" in *International Security*, Vol. 20/1.

Yee, Albert S. 1996 "The Causal Effects of Ideas on Policies" in *International Organization*, Vol.50/1.

Jaime Zuluaga Nieto*

Una Tricontinental del conocimiento: un espacio para la cooperación Sur-Sur

EN LA CONFLICTIVA historia del siglo XX, la realización de la Conferencia de Bandung, en 1955, marcó un hecho histórico importante: la búsqueda de alternativas económicas, políticas y sociales por parte de las naciones emergentes en medio de la polarización que caracterizó a la Guerra Fría. La Conferencia fue el punto de partida del surgimiento del "tercermundismo" y del Movimiento de los No Alineados, que se propuso encontrar una vía de desarrollo que se diferenciara de la senda capitalista así como de la socialista soviética.

Bajo el liderazgo de India, Indonesia y, un poco más tarde, de la República Popular China, las naciones emergentes propiciaron el fortalecimiento de las relaciones entre ellas en una tentativa por romper o transformar las relaciones de dependencia con las antiguas metrópolis y construir nuevos modelos de organización política y de desarrollo económico y social. Estas fueron las primeras formas de acercamiento entre los países del llamado "tercer mundo", que más tarde serían llamados "subdesarrollados", "periféricos" o "del Sur".

* Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

Las dos décadas que siguieron a la Conferencia de Bandung fueron de intensa agitación política, social y cultural. Hacia mediados de los años sesenta, se había derrumbado el edificio colonial laboriosamente construido en los siglos precedentes por las metrópolis europeas en África y Asia. El nacionalismo y el socialismo arrinconaban las tradicionales formas de dominación prevalecientes en la época. El llamado "campo socialista" se escindió como resultado de las divergencias chino-soviéticas, y en Europa oriental se produjeron importantes manifestaciones de rebeldía frente a la dominación soviética, especialmente en Checoslovaquia y Polonia. Vietnam derrotó al colonialismo francés y al hasta entonces invencible poderío militar norteamericano. Las grandes potencias capitalistas fueron sacudidas por los levantamientos de los jóvenes estudiantes y otros sectores sociales en 1968. La lucha de las mujeres en occidente y de los negros en Estados Unidos amplió las fronteras de la ciudadanía política y social. En América Latina, el triunfo insurgente en Cuba y la adscripción de la Revolución al socialismo extendieron las fronteras de la Guerra Fría al Caribe. En muchos países del continente surgieron guerrillas revolucionarias con vocación socialista. En este contexto, e impulsados por la dirigencia cubana con el propósito de dar un horizonte común a las luchas de los movimientos revolucionarios, se reunieron en La Habana, en 1966, delegados asiáticos, africanos y latinoamericanos. Así nació la *Tricontinental*, que quiso ser un espacio de convergencia de los movimientos revolucionarios y de los gobiernos que los apoyaban para enfrentar la dominación del capital y, en particular, la norteamericana.

La Tricontinental tuvo una breve existencia. Aun antes de que pasara el auge de las luchas revolucionarias que sacudieron a los territorios y naciones de los tres continentes, ya había desaparecido. Sin embargo, permaneció como un reto la idea de la necesidad de articular esfuerzos, intercambiar experiencias y desarrollar formas de solidaridad entre quienes estaban unidos de hecho por la necesidad de conquistar su liberación y transformar sus precarias condiciones de existencia sociales y económicas.

No se puede dejar de evocar esta experiencia al reunirnos en La Habana, casi cuarenta años después, para reflexionar sobre las formas de cooperación entre las sociedades y los países del Sur. Hoy, como ayer, es imperioso construir espacios de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de nuestras sociedades y al desarrollo de nuestros países. Si en los años sesenta fue el auge revolucionario lo que propi-

ció la Tricontinental, en los albores del siglo XXI nos convoca la urgencia por fortalecer nuestras comunidades académicas y científicas, crear las condiciones que permitan desarrollar el pensamiento crítico y la producción de conocimientos para colocarlos al servicio del hombre y la construcción de sociedades solidarias, equitativas y justas, inspiradas en la lucha irrenunciable por la libertad.

Una Tricontinental para la cooperación Sur-Sur

Los cambios operados en el sistema mundial en las últimas décadas del siglo XX, en particular la revolución científica y tecnológica y las transformaciones que esta indujo en los procesos productivos, han hecho de la producción y apropiación del conocimiento uno de los instrumentos de dominación más eficaces. Desde luego, no se trata de algo nuevo. Al lado de las tradicionales formas de dominación económica y política ejercidas por las grandes potencias, el saber ha ocupado siempre un puesto destacado. Lo novedoso es la mayor importancia que ha adquirido en el mundo contemporáneo frente a las formas tradicionales. De hecho, hay quienes caracterizan a esta fase del desarrollo capitalista como *sociedad del conocimiento*.

Quienes así piensan le atribuyen a la producción y apropiación del conocimiento una importancia tal que se llega a sostener que la diferencia entre las sociedades ricas y pobres reside, básicamente, en los niveles de desarrollo de la educación y en la capacidad que estas tienen para producir conocimiento. Dicho en otros términos, si nuestras sociedades no tienen capacidad para asegurar a sus pobladores condiciones de vida dignas ello se debe, fundamentalmente, al débil desarrollo del conocimiento, al atraso técnico, etc., y no a las estructuras globales de dominación que nos han sido impuestas, las cuales, entre otras cosas, han limitado las posibilidades de desarrollo de la educación y la producción de conocimiento.

Al hacer de la producción y apropiación del conocimiento uno de los principales instrumentos de dominación, es claro que se lo ha convertido también en un campo de lucha por la emancipación. Una de nuestras tareas es la de crear condiciones para que, a través de la cooperación entre las sociedades y países del Sur, construyamos canales que nos permitan fortalecernos en estos campos, formando robustas comunidades académicas y científicas.

Unámonos a partir de nuestra diversidad

Los países del Sur constituimos una rica diversidad de tradiciones culturales, étnicas, lingüísticas e históricas. Conocemos las marcas indelebles de la dominación, la pobreza, la exclusión, pero también de las luchas libertarias y de la notable capacidad para desarrollar estrategias de supervivencia en medio de la pobreza y la exclusión. Superando enormes dificultades, hemos acumulado una experiencia extraordinariamente rica en la afirmación de nuestras identidades y en la construcción de nuestras sociedades y países. Sin embargo, una cierta "colonialidad del saber" nos impide reconocernos en ellas y renunciamos a aprovechar el rico potencial que representan dichas experiencias.

Por razones históricas y políticas, seguimos mirando al Norte como único horizonte y lo hemos magnificado como meta y punto de llegada, en una perspectiva que subvalora nuestras tradiciones y experiencias. Pero es indispensable que volvamos la mirada hacia ellas. No se trata de desconocer o quitar valor a lo que el Norte nos ha aportado, sino de establecer una relación que permita desarrollar un "círculo virtuoso" en el que nos sea posible enriquecernos con el conocimiento y análisis de nuestras realidades, con el diálogo entre ellas y su asimilación crítica.

Las sociedades y los países del Sur debemos unirnos a partir de nuestra diversidad para desarrollar nuevas formas de cooperación con base en el estudio de nuestra historia, cultura, formas de organización, proyectos de sociedad, y en el intercambio y circulación de nuestros saberes científicos y tecnológicos.

Una Tricontinental del conocimiento

Por razones históricas, los países del Sur hemos formado y fortalecido nuestras comunidades académicas en una estrecha relación con Europa y EE.UU. Hay condiciones que explican el hecho de que nos hayamos preocupado por fortalecer más las relaciones con los centros de investigación europeos y norteamericanos que con los países del Sur: la importancia de estos centros en la producción de conocimiento, los vínculos históricos con algunos de estos países, la disponibilidad de recursos por parte de estos y las políticas de formación que han impulsado, entre otras. Todo ello nos ha reportado indudables ventajas: hemos formado las bases de nuestras comunidades académicas y científicas en algunos de los más importantes debates contemporáne-

os, y hemos fortalecido significativos campos del conocimiento, colocándonos en las fronteras de los saberes.

Sin desconocer estas ventajas, y sin debilitar nuestras relaciones con los centros de investigación de los países del Norte, es necesario que fortalezcamos las vínculos entre las sociedades y países del Sur, impulsando las relaciones y el intercambio entre los centros de investigación y las comunidades académicas y científicas. Tal como indicamos anteriormente, las sociedades y países de los tres continentes –Asia, África y América Latina– disfrutan de una extraordinaria riqueza en su diversidad. Venimos de tradiciones culturales diferentes. Constituimos un abigarrado mosaico étnico, religioso y lingüístico. Nuestro presente se levanta sobre un pasado complejo y diverso que no siempre hemos explorado suficientemente, y, en algunos casos, nos resistimos a reconocernos en él. Experimentamos diversas formas de organización económica, social y política en el incesante proceso de construcción de proyectos de sociedad.

En medio de esta rica diversidad, enfrentamos una serie de problemas económicos, sociales y políticos comunes, y compartimos retos y desafíos. Enuncio, sin ninguna pretensión de ser exhaustivo, algunos de los problemas y algunos de los desafíos que ellos plantean. La mayoría de nuestras sociedades se caracterizan por ser marcadamente inequitativas, exhibir altos niveles de concentración de la riqueza y de masificación de la pobreza, y estar dirigidas por sectores sociales profundamente refractarios al cambio. En estas condiciones, la mayoría de sus pobladores no tiene acceso a los bienes materiales necesarios para la subsistencia y para llevar una vida digna. En muchos países se han impuesto formas de organización política que impiden la participación de las mayorías en la definición de la estructuración de la sociedad y de los derroteros posibles hacia el futuro. Asimismo, en muchos países se viven agudos conflictos sociales y políticos, sin que se hayan desarrollado los mecanismos que permitirían su manejo y transformación pacíficos, lo que ha posibilitado que se desplieguen en ellos diversas formas de violencia social y política. De estos problemas se derivan desafíos para las sociedades y para los investigadores sociales. Tenemos que lograr encaminar nuestras sociedades por senderos que garanticen su crecimiento económico y el desarrollo social en condiciones de equidad, lo que despejará el camino para la construcción democrática de la sociedad a partir de nuestras condiciones históricas específicas. La democracia en sentido restrictivo, entendida en el sentido meramente procedimental, ha sido asumida en muchos casos como la

única forma posible de democracia, sin que se consideren y creen las condiciones –no solamente las oportunidades– para su pleno ejercicio. Estamos rezagados en lo que respecta a aportar a la teoría de la democracia la reflexión sobre las experiencias y posibilidades de construcción a partir de nuestras condiciones históricas específicas, que difieren sensiblemente de las que conocieron las sociedades en las que se desarrollaron las formas clásicas vigentes. Necesitamos democracias integrales, incluyentes en lo económico, social y político. Afrontamos también los desafíos que la interculturalidad y la multietnicidad nos plantean. ¿Cuáles son las formas políticas, sociales y culturales que harán posible la convivencia, no a pesar de la diferencia sino asumiendo la diferencia, sin que sobre ella estructuremos relaciones de dominación, subordinación o exclusión? No lo sabemos todavía con certeza, pero la exploración de nuestras historias y el análisis de las situaciones presentes seguramente arrojarán luces al respecto. Por el momento sabemos, como resultado de la experiencia de construcción de los estados nacionales, que estos, en la mayoría de los casos, no lograron dar respuestas adecuadas a aquellos desafíos.

El enunciado de algunos problemas compartidos por gran parte de nuestros países, y de los desafíos que de ellos derivan, pone de manifiesto la magnitud de la tarea que se les plantea a los investigadores sociales y las comunidades académicas, y llena de contenido la propuesta de la cooperación Sur-Sur. Debemos empezar por aceptar que, a pesar de identificar estos aspectos generales, es muy poco lo que conocemos de las realidades de las sociedades de los otros continentes. En particular, los latinoamericanos conocemos poco de Asia y África. Y seguramente nuestros colegas africanos y asiáticos conocen poco de América Latina. Fortalecer las relaciones entre las comunidades académicas de los tres continentes no puede reportar más que ventajas para todos. De allí la propuesta de organizar lo que podemos llamar una *Tricontinental del conocimiento* como espacio para la cooperación Sur-Sur entre los investigadores sociales de nuestros continentes. El conocimiento de las experiencias de otros es un recurso importante para poder afrontar los problemas que se nos presentan.

Algunas líneas para la cooperación Sur-Sur

Como resultado de una larga marcha, se han ido conformando comunidades académicas significativas en muchos de los países de los tres continentes. Indudablemente, hay desarrollos desiguales. Algunas

comunidades están más consolidadas que otras, lo cual debe ser tenido en cuenta en la definición de las líneas de cooperación. Para la definición y ejecución de un programa de cooperación propongo los siguientes elementos:

- Establecimiento de relaciones, tal como se ha venido haciendo, entre las principales redes de centros de investigación de los tres continentes. Con base en las relaciones entre las redes, se puede avanzar en las siguientes tareas: identificar los principales centros de investigación en los diferentes países; identificar las principales líneas de investigación que desarrollan; propiciar encuentros intra-continentales que permitan establecer cuáles serían las líneas de cooperación prioritarias.

- Definir una agenda común sobre algunas líneas de investigación compartidas que permitan el desarrollo de estudios comparados tanto a nivel intra como intercontinental. Un tipo de actividad de esta naturaleza permite aprovechar las fortalezas desarrolladas por los centros que forman parte de las redes, propicia los intercambios y favorece el conocimiento recíproco de las realidades de nuestras sociedades. Propongo algunas líneas posibles de investigación: interculturalidad; superación de la pobreza; construcción de la democracia; equidad de género.

- Propiciar el establecimiento de unidades de investigación en estudios latinoamericanos, asiáticos, africanos, según sea el caso, en las universidades y centros de investigación.

- Realizar seminarios, talleres, etc., que faciliten el encuentro de investigadores de los tres continentes para avanzar en los estudios comparados, así como en el análisis y conocimiento de realidades específicas.

- Definir un programa de intercambio entre investigadores de los centros de las redes a nivel intra e intercontinental.

El fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur para el conocimiento de nuestras historias, y el desarrollo de relaciones a partir de la diferencia, es un aporte fundamental para la consolidación de nuestras identidades y la búsqueda de horizontes compartidos que nos permitan afrontar y superar los retos y desafíos que derivan de la forma en que se han configurado nuestros países y sociedades, y un camino para que avancemos en la construcción colectiva de sociedades basadas en la solidaridad que hagan realidad la equidad, la justicia social y la libertad.

Este libro se terminó de imprimir en el
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.
Santa María del Buen Aire 347
en el mes de mayo de 2006
Primera impresión, 2.000 ejemplares

Impreso en Argentina